



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CHRISTIAN DE ALMEIDA BRANDÃO

**A CRIAÇÃO DA UNIÃO ENERGÉTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A
INTERAÇÃO ENTRE A COMISSÃO EUROPEIA E O CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

São Cristóvão

2021

CHRISTIAN DE ALMEIDA BRANDÃO

**A CRIAÇÃO DA UNIÃO ENERGÉTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A
INTERAÇÃO ENTRE A COMISSÃO EUROPEIA E O CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

Trabalho de Conclusão Curso apresentado ao
Departamento de Relações Internacionais como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Barros de
Albuquerque

São Cristóvão

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

CHRISTIAN DE ALMEIDA BRANDÃO

A CRIAÇÃO DA UNIÃO ENERGÉTICA: UMA ANÁLISE SOBRE A INTERAÇÃO
ENTRE A COMISSÃO EUROPEIA E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Relações Internacionais
da Universidade Federal de Sergipe como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque (Orientador)

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira (Examinador)

Prof. Dr. Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta (Examinador)

São Cristóvão, 5 de fevereiro de 2021.

Agradecimentos

Gostaria de iniciar os agradecimentos dizendo que sou eternamente grato a todos que me auxiliaram de forma direta ou indireta nessa jornada, sei que devo parte dela a vocês. Esses anos de universidade foram anos de intensa mudança e adaptação. Para encarar esse desafio foi necessária uma extensa rede de apoio, fico feliz em dizer que pude contar com essa rede, tanto por parte da minha família quanto por parte dos meus amigos.

As primeiras pessoas a serem citadas não poderiam deixar de ser meus pais, Christian e Vera. Eu só tenho a agradecer pelo apoio incondicional que vocês me deram ao longo de minha vida tanto pessoal quanto acadêmica. Obrigado por garantirem que eu possa explorar todo o meu potencial, e obrigado por todo o amor e carinho que vocês me deram e me dão. Também quero agradecer ao meu irmão Felipe pelas nossas conversas sobre os desafios do TCC e por me mostrar outros aspectos da vida. A minha avó Jussara gostaria de agradecer por todos os ensinamentos, pelo apoio, por nossas conversas e por ser meu exemplo de como uma pessoa da academia deveria ser. A minha madrastra Carol gostaria de agradecer por todos os momentos de felicidade e ao apoio que você me proporcionou.

Aos meus amigos, obrigado pelas risadas, pelas conversas, pelo apoio, e por iluminarem esses anos que passamos juntos. Gostaria de agradecer em especial à Beatriz e a Sheylla, por estarem ao meu lado desde o início, por nossas conversas, e pelo apoio, seja ele na vida acadêmica ou pessoal. Independentemente de onde a vida nos leve nos próximos anos, nunca esquecerei dos momentos que compartilhamos.

Ao Prof. Rodrigo por me orientar nesse TCC, por expandir meus conhecimentos sobre a União Europeia, e por nossas conversas que momentos de dúvida sempre me trouxeram clareza. Ao Prof. Corival agradeço pela paciência, pelos ensinamentos, e por todo o pragmatismo e realismo.

A Europa está atualmente limitada ao norte pelo populismo e ao sul por refugiados afogados no mar, a leste pelos tanques de Putin, a oeste pelo Muro de Trump. No passado, pela guerra, no futuro com o Brexit. Hoje, a Europa está mais sozinha do que nunca, mas os seus cidadãos não sabem disso. A Europa é, no entanto, por isso mesmo, a melhor solução e nós não sabemos como explicar isso aos nossos cidadãos. [...] A Europa não é um mercado, é a vontade de vivermos juntos. Sair da Europa não é sair de um mercado, é sair de sonhos compartilhados. Podemos ter um mercado comum, mas se não tivermos sonhos comuns, não temos nada. A Europa é a paz que veio depois do desastre da guerra. A Europa é o perdão entre franceses e alemães. [...] A União Europeia é a única primavera que o nosso continente viveu em toda a sua história (PONS, 2017, *tradução nossa*).

RESUMO

A União Energética representa um dos mais ambiciosos projetos de transição ecológica, política de segurança energética, e de integração dos sistemas de energia do mundo. A criação da União Energética foi resultado de intensas negociações entre as instituições da União Europeia. Entre as principais instituições estão a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia. Buscando entender melhor as interações entre esses dois atores, esse trabalho analisou as legislações propostas pela Comissão Juncker (2014-2019) para a criação da União Energética. Essa análise foi feita utilizando o Intergovernamentalismo Liberal, a Teoria dos Atores com Poder de Veto, teorias de burocracia, e o conceito de spillover, para examinar o direito comunitário acerca da energia. Esse trabalho conclui que a Comissão Europeia é um ator com poder para influenciar e mudar o resultado das legislações europeias. Apesar disso, o Conselho da União Europeia aparenta ter maior capacidade de determinar a legislação final.

Palavras-chave: União Europeia; Comissão Europeia; Conselho da União Europeia; União Energética; Instituições.

ABSTRACT

The Energy Union represents one of the most ambitious projects of ecological transition, energy security policy and integration of energy systems in the world. The creation of the Energy Union was the result of intense negotiations between the institutions of the European Union. Among the main institutions are the European Commission and the Council of the European Union. Seeking to better understand the interactions between these two actors, this work analyzed the legislation proposed by the Juncker Commission (2014-2019) for the creation of the Energy Union. This analysis was made using Liberal Intergovernmentalism, Veto Power Theory, theories of bureaucracy, and the concept of spillover, to examine the community law about energy. This work concludes that the European Commission is an actor with the power to change and influence the outcome of European legislation. Despite this, the Council of the European Union appears to have a greater capacity to determine the final legislation.

Keywords: European Union; European Commission; Council of the European Union; Energy Union; Institutions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 UNIÃO ENERGÉTICA	12
2.1 Regulamentações e diretivas da União Energética	19
3 BARGANHA, INSTITUCIONALISMO E SPILLOVER: COMO AS TEORIAS EXPLICAM AS DECISÕES NA UNIÃO EUROPEIA	25
3.1 O papel da burocracia no processo político	26
3.2 Intergovernamentalismo Liberal e Neofuncionalismo	27
3.3 Teoria dos Atores com Poder de Veto	32
4 ANÁLISE DAS DIRETIVAS E REGULAMENTAÇÕES	35
4.1 Diretiva para Regras Comuns para o Mercado Interno de Eletricidade	36
4.2 Regulamentação sobre o Mercado Interno de Energia	41
4.3 Regulamentação para estabelecer a Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia	44
4.4 Diretiva que altera a Diretiva 2012/27 / UE sobre eficiência energética	45
4.5 Diretiva na promoção do uso de energia renovável	47
4.6 Diretiva sobre a Performance Energética em Prédios	50
4.7 Regulamento relativo à preparação para riscos no setor da eletricidade e que revoga a Diretiva 2005/89/CE	51
4.8 Regulamento relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática	52
4.9 Diretiva que altera a Diretiva 2009/73/CE que estabelecer regras comuns para o mercado interno do gás natural	53
4.10 Regulamento relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento (UE) n.º994/2010	54
4.11 Regulamento relativo às reduções anuais obrigatórias de gases com efeito estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 e que altera o Regulamento (UE) n.º525	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
6 REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem o objetivo de analisar o impacto da Comissão Europeia (CE) nas regulamentações da União Energética. A instituição tem um papel relevante pois após a proposição do Conselho Europeu cabe à CE regulamentar e através dessas regulamentações definir os pontos mais específicos da proposta. Por não poder definir a matriz energética dos Estados, a Comissão Europeia busca influenciar a política energética por meio de incentivos às energias renováveis, uma melhora da eficiência energética, e desenvolvimento de pesquisas no setor.

A União Energética foi proposta pelo Conselho Europeu em 2014 como uma das prioridades da União Europeia para o período de 2014-2019¹. Essa proposta tem como principal objetivo: segurança energética; um mercado interno de energia integrado; eficiência energética; descarbonização da economia; pesquisa e inovação². O Conselho Europeu defende a importância da União Energética ao afirmar que:

A criação de uma União da Energia totalmente funcional ajuda a impulsionar a economia da UE, a sua segurança energética e o seu empenho na luta contra as alterações climáticas, ao mesmo tempo que proporciona aos consumidores e às empresas da UE uma escolha mais alargada e preços mais baixos. (CONSELHO EUROPEU, 2020)

Desde a década de 1970 com a realização da Conferência de Estocolmo³ o aquecimento global tem se tornado cada vez mais um tema de destaque na agenda internacional. A União Europeia (UE) tem se tornado o principal ator na luta contra as mudanças climáticas assumindo para si a liderança na transição energética (STIGLITZ, 2017). É através de suas políticas internas que a União Europeia almeja alcançar uma liderança climática global.

As políticas desenvolvidas pela UE na área de energia são definidas pelo Conselho Europeu, e regulamentadas pela Comissão Europeia mediante a aprovação do Conselho da União Europeia e do Parlamento Europeu. O Procedimento Legislativo Ordinário⁴ se aproxima mais de um modelo supranacional por reduzir as possibilidades de veto dos Estados Membros (COPSEY, 2015). Esse procedimento se inicia com a Comissão Europeia propondo uma legislação. Essa legislação é encaminhada para o Parlamento Europeu e para o Conselho da União Europeia, nesse procedimento essas instituições estão em pé de igualdade. Nessa etapa se inicia a Primeira Leitura. O

¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA\(2019\)637943_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA(2019)637943_EN.pdf)

² <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/energy-union/>

³ Primeira grande conferência das Nações Unidas sobre o clima. <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>

⁴ Procedimento que determina os caminhos institucionais que a maioria das regulamentações da Comissão Europeia precisa passar para ser aprovada.

Parlamento pode aprovar o texto, aprovado com emendas, ou rejeitar o texto. Se a instituição rejeitar o texto a proposta acaba ali, caso ela aprove com ou sem emendas este documento é enviado ao Conselho. O Conselho pode rejeitar ou aprovar o texto vindo do Parlamento, se aprovado o texto é adotado, se rejeitado o texto é vetado, e se o Conselho emendar o texto volta para o Parlamento.

Quando o texto volta ao Parlamento essa etapa é chamada de Segunda Leitura. O Parlamento pode aprovar o texto por maioria simples, rejeitar ou alterar por maioria absoluta. Se o Parlamento propor alterações esse texto vai para o Conselho. Caso o Conselho não aceite as alterações propostas pelo Parlamento se inicia a terceira e última etapa chamada de Conciliação. Nessa etapa um comitê formado por membros do Conselho e do Parlamento é constituído com a missão de produzir um texto conjunto. Se um texto conjunto for criado ele é enviado às duas instituições para aprovação ou rejeição. Lembrando que a Comissão pode retirar ou alterar texto em qualquer uma das etapas.

Assim, apesar dos Estados Membros definirem a agenda geral, os comissários europeus têm a possibilidade de controlar as especificidades dessa agenda, quando ela será proposta, e podem priorizar as políticas colocadas pela agenda. Alguns autores afirmam que a liderança da União Europeia nesta área é prejudicada por conta da estrutura do processo decisório da organização (VERHOFSTADT, 2017), já que essa estrutura engloba diferentes instituições com diferentes interesses.

O processo decisório da UE pode ser dividido em três áreas: área de competência exclusiva da UE; área de competência exclusiva dos Estados membros; área de competência mista entre a UE e os Estados. As questões ambientais e de fontes energéticas segundo o artigo 4º do Tratado de Lisboa (2007/2009)⁵ estão colocadas na área de competência mista.

. É a partir da formulação das regulamentações que a Comissão Europeia pode exercer uma influência sobre as políticas públicas europeias, nesse caso a União Energética (COPSEY, 2015). Nesse sentido a CE age como um “agenda setter”, já que ela detém a iniciativa legislativa, e através disso realiza um movimento chamado de “policy drift”. Esse movimento ocorre quando um ator modifica uma política para deixá-la mais próxima dos seus interesses (HIX, 2011). Nugent e Rhinard (2019, p.204) corroboram esse pensamento ao afirmar que “Mesmo ao assumir deveres aparentemente

⁵ O Tratado de Lisboa foi o mais recente tratado sobre o funcionamento das instituições europeias.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

‘não políticos’, como em grande parte da implementação de políticas, ainda existem oportunidades para a Comissão agir de várias maneiras ‘políticas’ e, com efeito, assumir papéis ‘políticos’.”⁶

Em trabalho anterior, Nugent e Rhinard (2016) contribuíram com essa discussão ao defender que a Comissão Europeia se mantém um ator relevante na União Europeia. A CE utiliza de janelas de oportunidade para influenciar as políticas públicas. Entende-se por janelas de oportunidade momentos em que existe o potencial para que o agente busque aplicar sua política. A Comissão Europeia tem acesso a todos os estágios do processo de decisão da UE, o qual possibilita que os comissários identifiquem e ajam nessas janelas.

A relevância da CE pode ser vista pela tentativa dos Estados Membros de influenciar suas decisões ao indicar para a Comissão Europeia os comissários mais leais aos seus governos nacionais (WONKA,2004). Em um artigo posterior Wonka (2007, p. 20) conclui que:

A distribuição de poder no Colégio de Comissários e a dinâmica resultante determinam, portanto, o conteúdo das propostas dos Comissários. Devido a essa dinâmica, é improvável que as decisões da Comissão representem as preferências de cada Comissário em todas as decisões. Assim, embora os Estados Membros mantenham relações estreitas com seus Comissários, é improvável que a tomada de decisões dentro da Comissão gere resultados com os quais todos os governos estejam satisfeitos.⁷

Deckarm (2016) concorda com esse entendimento ao afirmar que os Estados tentam e de fato exercem alguma influência sobre os comissários europeus, mas que essa influência não é determinística. A própria configuração institucional do papel da Comissão Europeia permite que ela tenha essa posição diferenciada entre outros órgãos de Organizações Internacionais. A influência das burocracias, nesse caso da CE, pode ser determinada através da estrutura organizacional de onde elas se encontram. Quanto maior a autonomia dessas burocracias em relação ao poder executivo maior a possibilidade que elas busquem seus próprios interesses e ainda mais autonomia (MORIN; PAQUIN,2018).

⁶ Idem: Even when undertaking seemingly ‘non-political’ duties, as in much of policy implementation, opportunities still arise for the Commission to act in various ‘political’ ways and to, in effect, undertake ‘political’ roles.

⁷ Idem: The distribution of power in the College of Commissioners and the resulting dynamics therefore determine the content of Commissioners’ proposals. Owing to these dynamics, Commission decisions are unlikely to represent each Commissioner’s preferences in every decision. Thus, although member states entertain close relationships with their Commissioner(s), decision-making inside the Commission is unlikely to generate results with which every government is satisfied.

Com a discussão teórica, sobre a importância da CE e dos comissários europeus, além da análise das informações citadas acima foi demonstrado que a Comissão Europeia é, para os comissários, uma ferramenta para influenciar as políticas públicas europeias.

2 UNIÃO ENERGÉTICA

A União Energética foi desenvolvida a partir das metas ambientais e de liberalização dos mercados de energia colocadas pela União Europeia. Essas metas eram: 10% de interconectividade em cada Estado Membro no setor elétrico; 20% de redução na emissão dos gases de efeito estufa; 20% da energia sendo produzida por fontes renováveis; e um aumento de 20% na eficiência energética. As últimas três metas fazem referência a União Europeia como um todo, o ano de referência delas é 1990, e todas deveriam ser alcançadas até 2020⁸. Isso significa que não necessariamente todos os Estados da UE devem alcançar 20% da sua produção de energia por fontes renováveis que as emissões de gases de efeito estufa não devem ultrapassar 4501.1 MtCO₂e⁹, e que a energia final consumida não deve ser mais de 1078 Mtoe¹⁰.

Para 2030, as metas estabelecidas foram: 15% de interconectividade; 40% de redução na emissão dos gases de efeito estufa; 27% da produção de energia sendo renovável; e 27% de aumento na eficiência energética. O ano base continua sendo 1990. Em 2018, a meta de produção de energia renovável foi modificada para 32% e a para eficiência energética passou para 32,5%. Em 2020, a CE aumentou a meta de redução na emissão dos gases de efeito estufa para 55%. Isso demonstra que a UE vem renovando os seus esforços tanto para atender a demanda dos cidadãos europeus quanto para se afirmar como uma liderança ecológica no cenário mundial.

Ponto interessante nessas metas é como a União Europeia pode determinar uma redução na emissão de gases de efeito estufa como obrigatória, mas não pode fazer o mesmo quanto à produção de energia renovável (ANDOURA; VINOIS; DELORS, 2015). Essa limitação é imposta pelo Tratado de Lisboa que garante a autonomia dos Estados na definição de seu mix energético. Assim existem grandes diferenças na porcentagem de energia renovável no mix energético dos Estados Membros, a Suécia aparece como a maior consumidora de energia renovável com 54,6% da sua energia vindo de fontes limpas. Em contraste os Países Baixos aparecem como o Estado Membro que menos consome energia de fontes renováveis, apenas 7,4% de toda a energia consumida¹¹.

⁸ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551310/EPRS_BRI\(2015\)551310_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551310/EPRS_BRI(2015)551310_EN.pdf)

⁹ Milhões de toneladas de gás carbônico.

¹⁰ Milhões de toneladas equivalentes de petróleo.

¹¹

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10335438/8-23012020-AP-EN.pdf/292cf2e5-8870-4525-7ad7-188864ba0c29>

A questão da interconectividade também é relevante, já que uma rede de energia europeia integrada permitiria uma maior competição e a compra de energia renovável por consumidores de países que não tem grande produção dessa fonte de energia. Essa situação institucional coloca os Estados Membros em uma situação peculiar:

Eles são, ao mesmo tempo, tomadores de regras e criadores de regras: tomadores de regras, porque se espera que sigam os regulamentos da UE na concepção e implementação de suas políticas de energia; criadores de regras, porque participam na formulação da política energética da UE através do processo de governança experimentalista característico do estágio atual de desenvolvimento da governança interna da UE (GODZIMIRSKI, 2019, p.34)¹²

Quando a Comissão Juncker¹³ assumiu em 2014 essas metas já tinham sido definidas pela Comissão Barroso. Visando cumprir essas metas e europeizar de forma mais completa a política energética foi iniciada a criação da União Energética. É importante lembrar que a UE lida com a questão energética desde seu início com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951), sendo o carvão na época a principal fonte de energia. Posteriormente foi criada a Comunidade Europeia de Energia Atômica (1958) que buscava garantir a autonomia energética da Europa a partir da energia nuclear.

Apesar do início promissor, a agenda energética foi deixada de lado em detrimento de outras reformas como o projeto do Mercado Único Europeu. Nem mesmo a crise do petróleo nos anos 1970 levou a uma maior integração no mercado energético. Foi a partir dos anos 1990 que a Comissão Europeia voltou a dar uma atenção maior ao mercado de energia. Isso ocorreu principalmente pela questão ambiental que estava em alta naquela época por conta da Conferência sobre as Alterações Climáticas em Berlim em 1995 e a assinatura do Protocolo de Quioto em 1997.

Outros eventos importantes foram as disputas entre a Ucrânia e a Rússia sobre o fornecimento de gás entre 2005 e 2015, com algumas tréguas nesse período. Essas disputas envolveram o preço do gás que a Rússia fornece à Ucrânia e o valor cobrado pela Ucrânia referente à passagem do gás russo pelo seu território. Quando a disputa se intensificava, a Rússia bloqueava o fornecimento de gás para a Ucrânia. Como um dos principais gasodutos que liga a Rússia ao mercado europeu passa pelo território ucraniano os Estados Membros acabavam tendo seu fornecimento afetado. A redução na

¹² Idem: They are at the same time rule-takers and rule-makers: rule-takers, because they are expected to follow EU regulations when designing and implementing their energy policies; rule-makers, because they participate in shaping EU energy policy through the process of experimentalist governance characteristic of the current stage of development of EU internal governance.

¹³ As comissões europeias têm o costume de serem identificadas pelo nome do Presidente da Comissão, nesse caso Jean-Claude Juncker.

disponibilidade do gás russo ou até mesmo o seu bloqueio total levaram a UE a rever sua posição frente a sua dependência da Rússia:

A Rússia, então, enfrenta um quadro de desconfiança sobre as suas relações energéticas com membros europeus, sobretudo, a partir do momento em que instabilidades com os países de trânsito se manifestaram. Sendo dependente da Ucrânia e da Bielorrússia para exportar o gás que envia à UE, as disputas políticas e comerciais com os seus vizinhos desregulam o fornecimento do gás para seus principais consumidores europeus (ALBUQUERQUE; CARVALHO, 2019, p.129).

Em 2019, 70% de todo o gás consumido pela União Europeia foi importado¹⁴, sendo que 44,7% de todo o gás importado foi fornecido pela Rússia¹⁵.

Quando diferenciamos esse fornecimento por Estados Membros vemos que os países do leste europeu têm uma grande sensibilidade e vulnerabilidade. Uma grande sensibilidade porque países como: Bulgária; República Checa; Estônia; Letônia; Hungria; Romênia; Eslovênia; e Eslováquia, no primeiro semestre de 2020, dependeram da Rússia para fornecer entre 75%-100% do gás natural consumido. É uma grande vulnerabilidade pois muitos desses países não têm ligações com gasodutos alternativos. Uma das iniciativas da União Energética para mitigar esse problema foi adaptar os gasodutos já existentes. Essa adaptação visa permitir que o fluxo de gás possa ir do oeste para o leste e não somente do leste para o oeste.

É importante frisar que a União Energética tem o seu desenvolvimento marcado pelo Acordo de Paris de 2015¹⁶. Esse acordo tem o objetivo de fortalecer as medidas que visam conter as emissões de gases de efeito estufa, para manter a temperatura do planeta abaixo de 2° Celsius, em comparação a temperatura média anterior à industrialização. Nessa ocasião a União Europeia utilizou seu capital político construído como uma liderança na luta contra as mudanças climáticas para se posicionar como líder e mediador (OBERTHUR; GROEN, 2015).

A Comissão Juncker identificou outros problemas no mercado energético. Entre eles a existência de monopólios ou quase-monopólios no setor elétrico em alguns Estados Membros, combinado com a dificuldade de empresas de energia competirem além das fronteiras nacionais. Os altos preços de energia através da UE e a diferença de preços dentro do Mercado Único Europeu. Isso ocorre apesar de a Comissão Europeia ter aproveitado a onda de liberalização nos anos 1990 para tentar quebrar esses monopólios no setor elétrico. Podemos relacionar essa questão ao que foi defendido por Kleini e Pollack (2018) no âmbito do Intergovernamentalismo Liberal, onde fatores

¹⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/46126.pdf>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>

¹⁶ https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

externos ao processo de integração têm um grande impacto no interesse dos Estados Membros e assim podem alterar a dinâmica do processo de integração.

A Comissão Juncker renovou os esforços para liberalizar tanto o mercado de energia elétrica quanto o mercado de gás natural e ampliou os investimentos em projetos que interconectam as redes de energia entre os Estados Membros. É importante frisar que a liberalização dos mercados de energia tem um impacto negativo na emissão de gases de efeito estufa. Isso ocorre, pois, ambientes mais competitivos incentivam os agentes privados a investir em tecnologias mais eficientes energeticamente, o que reduz as emissões de gases do efeito estufa (PONCE et al,2020).

Assim a União Energética foi desenvolvida com cinco grandes objetivos: segurança energética; um mercado interno de energia integrado; eficiência energética; descarbonização da economia; pesquisa e inovação¹⁷. Quando esses objetivos são comparados com as competências da Comissão Europeia pode-se argumentar que algumas áreas da União Energética estão sob maior controle da Comissão. Tanto a construção do mercado interno de energia quanto a política contra mudanças climáticas estão mais associadas às obrigações da Comissão. A política concorrencial, essencial para o mercado interno europeu, pode ser considerada como a primeira política verdadeiramente supranacional. Dessa forma, a Comissão Europeia tem uma autoridade bem estabelecida nessa área, e vem usando a política concorrencial como uma ferramenta para promover a integração (MCGOWAN; WILKS,1995). Em contraste com isso, a segurança energética ainda está firmemente associada à soberania dos Estados Membros (EBERLEIN,2012). Exemplo disso é a insistência da Alemanha em manter o projeto “Nord Stream 2”¹⁸ apesar dos protestos da Comissão Europeia e de outros Estados Membros (WESTPHAL; LANG,2017).

Essa mesma tática pode ser observada atualmente no Discurso do Estado da União de 2020¹⁹. Quando a Presidente da Comissão Europeia ao anunciar a intenção de envolver a União Europeia na política de salários mínimos, buscou associar esse movimento com a proteção do mercado único europeu. A argumentação tem fundamentação na ideia de que salários baixos prejudicam a competição justa no mercado único. Dessa forma:

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/energy-union/>

¹⁸ “North Stream 2” é um gasoduto que está em construção e quando concluído ligará de forma direta a Rússia com a Alemanha.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu_2020_en.pdf

Incumbe à União Europeia demonstrar, para o regime legislativo e cada disposição, respetivamente, que a intervenção central uniforme por parte da União Europeia é necessária [...] A dificuldade é elevada para as competências primárias dos Estados-Membros em matéria de segurança do aprovisionamento, energias renováveis e eficiência e infraestruturas, mas também existe para o mercado da energia e a descarbonização (ROEBEN, 2018, p.121)²⁰.

Apesar disso, o número de cidadãos europeus que desejam que a UE se envolva mais com o fornecimento de energia e a segurança energética cresceu de 53% em 2016 para 65% em 2018. Os Estados Membros com mais cidadãos apoiadores foram Chipre com 85% e a Espanha com 82%, os com menos apoiadores foram a Áustria com 41%, a República Checa com 46% e a Estônia com 48%²¹.

Três projetos se destacam no âmbito de pesquisa e inovação. O projeto ITER (Reator Internacional Termonuclear Experimental), a iniciativa pelo hidrogênio limpo, e a Aliança Europeia para Baterias. O ITER é um protótipo para um novo tipo de produção de energia, que se parece com a nuclear, contudo é mais segura, mais eficiente, e mais limpa. Esse projeto tem recebido investimentos diretos da União Europeia, com investimentos previstos para os próximos sete anos em torno de 6,07 bilhões de euros²². O ITER pode se tornar uma excelente alternativa aos Estados Membros que buscam ampliar sua segurança energética, mas que não estão engajados nas questões ambientais, como a Polônia. A Direção Geral de Energia da UE, têm afirmado que ele é uma peça chave para a criação de um mix energético diversificado que possibilite a transição ecológica²³.

Quanto ao hidrogênio, espera-se que ele consiga substituir os combustíveis fósseis em atividades mais intensivas como nas indústrias e nos transportes. É importante destacar que um dos poucos setores a não apresentar uma redução na emissão de gases do efeito estufa na UE foi o setor de transportes. A UE estima que se o setor aéreo utilizasse o hidrogênio como combustível o impacto ambiental desse setor seria reduzido em até 75%²⁴. A Aliança Europeia para Baterias é uma iniciativa da Comissão Europeia em conjunto com empresas e institutos de pesquisa para estabelecer uma produção em massa de baterias na UE. Essa produção visa atender à crescente

²⁰ Idem: The burden is on the European Union to demonstrate, for the legislative scheme and each provision, respectively, that central-uniform intervention by the European Union is necessary [...] The burden is high for the primary competences of the Member States over secure supply, renewables and efficiency and infrastructure, but it also exists for the energy market and decarbonisation.

²¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630275/EPRS_BRI\(2018\)630275_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630275/EPRS_BRI(2018)630275_EN.pdf)

²² https://ec.europa.eu/energy/topics/technology-and-innovation/fusion-energy-and-iter_en?redir=1

²³ https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d06827b1-59de-11ea-8b81-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=37085&WT.ria_f=3608&WT.ria_ev=search

²⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/55fe3eb1-cc8a-11ea-adf7-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

demanda por baterias que as novas formas de produção de energia limpa necessitam. A UE planeja ter de 10 a 20 fábricas produzindo baterias em massa²⁵.

A União Europeia vem financiando nas últimas décadas vários projetos que buscam explorar a energia dos oceanos. A energia pode ser extraída de diversas formas, como a partir da mudança dos marés ou da diferença térmica entre a superfície marinha e seus níveis mais profundos. A UE estima produzir cerca de 850 Megawatts até 2021²⁶, e que aproximadamente 10% de toda a energia consumida na União seja produzida nos oceanos até 2050. Apesar disso, essa tecnologia ainda não está em condições de ser utilizada em larga escala, mais desenvolvimentos são necessários.

O sistema “EU ETS” (Regime Comunitário de Licenças de Emissão da União Europeia) foi criado em 2005, e foi posteriormente integrado no projeto da União Energética. O “EU ETS” consiste em um regime de limitar e negociar. Limites de emissão de gases de efeito estufa são impostos em empresas com alto uso de energia, esses limites são reduzidos ao longo dos anos. As empresas podem investir em formas de produção mais eficientes no uso da energia ou então comprar de outras empresas parte do limite que elas não usaram naquele ano. Também é permitido que as empresas comprem uma quantidade limitada de créditos de emissão internacionais. Esse sistema tem sido bem sucedido na redução das emissões de gases de efeito estufa. Em 2019, as emissões de empresas submetidas ao ‘EU ETS’ reduziram em 35% quando comparadas a 2005²⁷.

Em 2009, foi criada a ACER (Agência Europeia para Cooperação dos Reguladores de Energia) que posteriormente foi absorvida no âmbito da União Energética. A ACER busca coordenar as agências de regulação nacionais, homogeneizar as regras do setor energético na UE, e monitorar os mercados internos de eletricidade e gás natural. Essa agência de caráter intergovernamental busca facilitar a aplicação da União Energética, o que demonstra o caráter dinâmico da União Energética²⁸.

Quando observamos os dados mais recentes e comparamos com as metas para 2020 podemos considerar que a UE vem sendo eficaz. Segundo o Quinto Relatório Anual²⁹ publicado pela Comissão Europeia em 2020 a UE ou atingiu ou está próxima a

²⁵https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e8b694e-59b5-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0003.02/D/OC_3&format=PDF

²⁶ <https://www.oceanenergy-europe.eu/wp-content/uploads/2017/10/OEF-final-strategic-roadmap.pdf>

²⁷ https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_pt

²⁸ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/acer_pt

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602743359876&uri=COM:2020:950:FIN>

atingir suas metas, com exceção da meta para interconectividade. A redução nas emissões de gases de efeito estufa atingiu 24% em 2019, quando comparado com 1990, ultrapassando a meta de 20%. A produção de energia por fontes renováveis chegou a 18% em 2018, com previsão que alcance entre 22,8% e 23,1% em 2020, quando comparado a 1990.

A eficiência energética teve um aumento de 16,5% em 2018, quando comparado a 1990, demonstrando que mais medidas devem ser tomadas para atingir a meta. O aumento do crescimento econômico no período ampliou o uso da energia, o que diluiu os esforços iniciais dos Estados Membros. Até a publicação do relatório em outubro de 2020, 8 países não haviam alcançado a meta de 10% de interconectividade, eles são: Irlanda; Espanha; França; Itália; Chipre; Polônia; Portugal; e Romênia. Esse dado revela duas coisas interessantes, a primeira é a falha da península ibérica de se conectar com o restante da UE através da França. A segunda é o sucesso dos países bálticos em se ligarem à rede de energia da UE e deixarem de ser uma “ilha de energia”. Levando em conta a grande dependência da Lituânia, Letônia, e Estônia do gás vindo da Rússia, é importante que esses países estejam integrados na rede de energia da UE para reduzir sua sensibilidade e vulnerabilidade.

O sucesso da UE e da própria Comissão Europeia em conseguir em relativo curto período avançar a passos largos na formação de uma União Energética se deu pela união de vários interesses. Das cinco dimensões da União Energéticas citadas anteriormente, três buscam unir diferentes interesses dos Estados Membros em uma mesma política para torná-la viável: segurança energética; mercado de energia integrado; e a descarbonização da economia. Questões relacionadas à segurança energética encontram apoio principalmente no leste europeu; a Polônia, por exemplo, já defendeu a compra de gás conjunta entre os membros da UE. Um mercado de energia integrado envolve não só uma maior conectividade entre as redes nacionais, mas também uma maior liberalização dos mercados de energia, medida que recebe apoio de países mais “economicamente liberais” como a Alemanha. A descarbonização da economia encontra apoio nas economias mais desenvolvidas do bloco, com destaque para os dois mais influentes membros da UE, a França e a Alemanha.

Na união dessas propostas podemos encontrar divergências. Por exemplo, os países do leste europeu que apoiam questões envolvendo segurança energética tendem a rejeitar propostas de liberalização e descarbonização das suas economias. A Alemanha que apoia a liberalização e a descarbonização da economia foi grande opositora da

compra conjunta de gás por países europeus. O país alegou que a compra conjunta seria contrária à liberalização dos mercados. É possível que se fossem propostas isoladas a Comissão Europeia enfrentaria grandes resistências pelos Estados Membros, mas por conta do “logrolling”, do aproveitamento de janelas de oportunidade, e da cultura de consenso estabelecida no Conselho da União Europeia a União Energética tem rendido frutos.

2.1 Regulamentações e diretivas da União Energética

Foram coletadas as onze diretivas e regulamentações propostas durante a Comissão Juncker para a formação da União Energética. Elas abrangem as áreas de: Mercado interno de energia; Agência da União Europeia para Cooperação dos Reguladores de Energia; gás natural; segurança do fornecimento de gás natural; eficiência energética; emissão de gases de efeito estufa; governança geral da União Energética. Os oito primeiros documentos são referentes à iniciativa Energia Limpa para Todos, que foi classificada pela Comissão como um importante passo para completar a União Energética e para cumprir com o Acordo de Paris³⁰.

As legislações nove e dez são referentes ao setor de gás, uma área importantíssima que não estava incluída no Energia Limpa para Todos. Como foi mencionado anteriormente, o setor de gás assume uma grande importância por conta da dependência da importação de gás russo pela União Europeia. A nona legislação busca garantir que os países exportadores de energia para a UE cumpram as regras estabelecidas pela UE. Isso afeta não só os gasodutos existentes, mas também o gasoduto North Stream 2, que vai ampliar as exportações de gás russo para a UE. A décima regulamentação busca reduzir possíveis danos de uma falta de gás, como já ocorreu por conta de conflitos entre a Rússia e a Ucrânia, estabelecendo um princípio de solidariedade no caso de falta de gás e facilitando a inversão do fluxo de gás. Ambas legislações têm como objetivo reduzir a vulnerabilidade e sensibilidade do Mercado Interno de Energia frente à Rússia.

O último regulamento foi selecionado pois define como obrigatório a redução de emissões de gases estufa, parte essencial da União Energética, definindo uma redução de no mínimo 40% em relação às emissões de 1990, no período de 2021-2030. Ele também busca garantir que a União Europeia cumpra seus compromissos internacionais assumidos no Tratado de Paris. Sem essa regulamentação os limites às emissões

³⁰ https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en

ficariam completamente a cargo dos Estados Membros, já que os limites que foram colocados anteriormente venceriam em 2020.

É importante diferenciar o que são regulamentos e o que são diretivas. Um regulamento define um objetivo e determina qual o caminho deve ser seguido para alcançá-lo. O propósito de uma regulamentação é garantir a aplicação da lei europeia de forma uniforme em toda a União Europeia. Uma diretiva apenas define o objetivo e deixa a cargo dos Estados Membros quais políticas escolher para alcançá-lo. Ao contrário de uma regulamentação, uma diretiva só se torna lei depois de ser transposta para a legislação nacional.

Quadro 1 - Diretivas e regulamentações

NOME DA LEGISLAÇÃO	SOBRE O QUE A LEGISLAÇÃO IMPLICA
1. DIRETIVA (UE) 2019/944 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 5 de junho de 2019 relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE ³¹	Essa diretiva obriga os Estados Membros a construírem um mercado elétrico europeu baseado em preços de mercado, mais competitivo, focado no consumidor, flexível, e não discriminatório. A diretiva foi proposta pela Comissão Europeia em 30 de novembro de 2016 e aprovada pelo Conselho da União Europeia no dia 4 de julho de 2019. O Conselho aprovou a medida por unanimidade, após negociações com o Parlamento Europeu.
2. REGULAMENTO (UE) 2019/943 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 5 de junho de 2019 relativo ao mercado interno da eletricidade ³²	Essa regulamentação busca construir um mercado elétrico europeu adaptado para mais flexibilidade, descarbonização e inovação. Ela também define parâmetros unificados para avaliar a capacidade energética a nível regional e europeu, além de fomentar mecanismos de circulação de energia entre as fronteiras nacionais. Por fim, a regulamentação introduz centros de operação regional de energia e uma instituição europeia para centralizar os operadores dos sistemas de distribuição. Essa

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0944&from=EN>

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0943&from=EN>

	regulamentação foi proposta pela Comissão no dia 30 de novembro de 2016, e foi aprovada pelo Conselho em 22 de maio de 2019 com 25 votos a favor, e três abstenções (Bulgária, República Checa, e Eslováquia), após negociações com o Parlamento Europeu.
3. REGULAMENTO (UE) 2019/942 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 5 de junho de 2019 que institui a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores de Energia ³³	Essa regulamentação dá à Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores de Energia um papel maior no desenvolvimento de padrões para o mercado de energia, e na coordenação das decisões regionais. A regulamentação também amplia as funções da ACER em questões relacionadas aos centros de operação regionais, a supervisão dos operadores do mercado elétrico e na avaliação da geração de energia e a prevenção de riscos. Essa regulamentação foi proposta pela Comissão no dia 30 de novembro de 2016, e foi aprovada pelo Conselho em 22 de maio de 2019 com 27 votos a favor e uma abstenção (Dinamarca), após negociações com o Parlamento Europeu.
4. DIRETIVA (UE) 2018/2002 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 11 de dezembro de 2018 que altera a Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética ³⁴	Essa diretiva adapta a legislação europeia com as metas energéticas e climáticas para 2030. E estabelece a meta de eficiência energética em pelo menos 32,5% até 2030. A diretiva foi proposta pela Comissão em 30 de novembro de 2016 e aprovada pelo Conselho no dia 4 de dezembro de 2018. O Conselho aprovou a medida com 24 votos a favor, dois contra (Bélgica e República Checa), e duas abstenções (Croácia e Eslováquia), após negociações com o Parlamento Europeu.

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0942&from=EN>

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L2002&from=EN>

<p>5. DIRETIVA (UE) 2018/2001 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 11 dezembro de 2018 relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis³⁵</p>	<p>Essa diretiva tem como objetivo fornecer princípios norteadores para os planos de investimento em energia renovável, no consumo independente de energia renovável, para comunidades de energia e distritos de aquecimento. Além disso, ela busca fortalecer os mecanismos de cooperação através das fronteiras nacionais, e tornar o uso de energia renovável padrão para os setores de transporte, e aquecimento e resfriamento. A diretiva foi proposta pela Comissão em 30 de novembro de 2016 e aprovada pelo Conselho no dia 4 de dezembro de 2019. O Conselho aprovou a medida com 24 votos a favor, um contra (República Checa), e três abstenções (Bélgica, Hungria e Eslováquia), após negociações com o Parlamento Europeu.</p>
<p>6. DIRETIVA (UE) 2018/844 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 30 de maio de 2018 que altera a Diretiva 2010/31/UE relativa ao desempenho energético dos edifícios e a Diretiva 2012/27/UE sobre a eficiência energética³⁶</p>	<p>Essa diretiva cria obrigações quanto a requerimentos para mobilidade elétrica em prédios, e determina parâmetros claros para bases de dados nacionais na questão da emissão de certificados de performance energética. Além disso, a diretiva introduz um “indicador inteligente” que fornece informações sobre o consumo e a autoprodução de energia em prédios. A diretiva foi proposta pela Comissão em 30 de novembro de 2016 e aprovada pelo Conselho no dia 4 de maio de 2018. O Conselho aprovou a medida com 25 votos a favor, um contra (Eslováquia), e duas abstenções (Hungria e Reino Unido), após negociações com o Parlamento Europeu.</p>
<p>7. REGULAMENTO (UE) 2019/941 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO</p>	<p>Esse regulamento busca modernizar a legislação que estava vigente em relação à</p>

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L2001&from=EN>

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0844&from=EN>

<p>CONSELHO de 5 de junho de 2019 relativo à preparação para riscos no setor da eletricidade e que revoga a Diretiva 2005/89/CE³⁷</p>	<p>preparação para riscos no setor da eletricidade, ampliar a coordenação regional e harmonizar as regras e procedimentos no setor de energia. Dessa forma, regras comuns para a prevenção e administração de crises no setor elétrico foram criadas. Essa regulamentação foi proposta pela Comissão no dia 30 de novembro de 2016, e foi aprovada pelo Conselho em 22 de maio de 2019 por unanimidade, após negociações com o Parlamento Europeu.</p>
<p>8. REGULAMENTO (UE) 2018/1999 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 11 de dezembro de 2018 relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática, que altera os Regulamentos (CE) n.º663/2009 e (CE) n.º715/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, as Diretivas 2009/119/CE e (UE) 2015/652 do Conselho, e revoga o Regulamento (UE) n.º525/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³⁸</p>	<p>Essa regulamentação simplifica o processo de monitoramento e auxilia na implementação das metas para 2030 da UE para energia renovável, eficiência energética e a redução da emissão de gases de efeito estufa. A regulamentação obriga os Estados Membros a fornecerem planos e relatórios nacionais sobre energia e clima no período de 2021-2030, tanto para verificar o cumprimento das metas da União Energética para 2030 quanto para o cumprimento do Tratado de Paris. Essa regulamentação foi proposta pela Comissão no dia 30 de novembro de 2016, e foi aprovada pelo Conselho em 4 de dezembro de 2019 por unanimidade, após negociações com o Parlamento Europeu.</p>
<p>9. DIRETIVA (UE) 2019/692 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 19 de abril de 2019 que altera a Diretiva 2009/73/CE que estabelecer regras comuns para o mercado interno do gás natural³⁹</p>	<p>Essa diretiva determina os requerimentos que devem ser seguidos pelos gasodutos que ligam países fora da União Europeia à União Europeia. Isso busca garantir que os países que exportam energia para a UE cumpram as regras determinadas pela UE. Essa regulamentação foi proposta pela Comissão no dia 30 de novembro</p>

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0941&from=EN>

³⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN>

³⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.117.01.0001.01.ENG

	de 2016, e foi aprovada pelo Conselho em 4 de dezembro de 2019 com 27 votos a favor, e uma abstenção (Bulgária), após negociações com o Parlamento Europeu
10. REGULAMENTO (UE) 2017/1938 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 25 de outubro de 2017 relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento (UE) n.º994/2010 ⁴⁰	Esse regulamento cria um princípio de solidariedade, em caso de uma emergência, residências e serviços sociais essenciais seriam priorizados. O regulamento também busca facilitar a inversão do fluxo de gás, e amplia as informações fornecidas à Comissão e às autoridades nacionais sobre a segurança do suprimento de gás. Essa regulamentação foi proposta pela Comissão em fevereiro de 2016, e foi aprovada pelo Conselho em outubro de 2017 com 27 votos a favor e um contrário (Hungria), após negociações com o Parlamento Europeu.
11. REGULAMENTO (UE) 2018/842 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 30 de maio de 2018 relativo às reduções anuais obrigatórias de gases com efeito estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 como contributo para a ação climática a fim de cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris e que altera o Regulamento (UE) n.º525 ⁴¹	Esse regulamento estabelece limites na emissão de gases de efeito estufa para o período de 2021-2030. Esses limites focam nos setores não incluídos no “EU ETS”, como agricultura e transporte. Essa regulamentação foi proposta pela Comissão em julho de 2016, e foi aprovada pelo Conselho em maio de 2018 com 24 votos a favor, dois contra (Lituânia e Malta) e duas abstenções (Letônia e Polônia), após negociações com o Parlamento Europeu.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do “<https://eur-lex.europa.eu/>”.

Pode-se ver que os regulamentos e diretivas, como são elaborados a partir de intrincado processo interativo entre a Comissão e o Conselho Europeu, dependem da análise de como se dá essa interação para se compreender o seu resultado final. Assim, no próximo capítulo, abordaremos as principais teorias e conceitos sobre a integração

⁴⁰

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.280.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2017:280:TOC

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0842&from=EN>

européia que colaboram para esse entendimento, a partir de uma abordagem analítica eclética. No terceiro capítulo, voltaremos à análise dos documentos acima relacionados.

3 BARGANHA, INSTITUCIONALISMO E SPILLOVER: COMO AS TEORIAS EXPLICAM AS DECISÕES NA UNIÃO EUROPEIA

Esse trabalho utiliza três teorias diferentes, a utilização de conceitos de diferentes teorias em uma mesma análise é chamada de Ecletismo Analítico. O Ecletismo Analítico não busca criar teorias, mas estabelecer uma relação de complementaridade entre elas (CAIRNEY, 2013). Essa relação tem como objetivo produzir análises que melhor consigam englobar a complexidade do “mundo real” (SIL; KATZENSTEIN, 2010). Dessa forma, o Ecletismo Analítico gera modelos mais diversos e flexíveis que procuram entender um problema concreto. Ao mesmo tempo que evita unir conceitos claramente opostos.

Um exemplo de Ecletismo Analítico aplicado em Relações Internacionais é utilizar tanto variáveis materiais quanto ideacionais para analisar uma situação concreta. Uma análise que se limita ou na questão material ou na ideacional provavelmente não retrata a realidade. Sorensen (2015) argumenta em favor do Ecletismo Analítico ao unir conceitos neorrealistas com conceitos do construtivismo social para analisar como o desenvolvimento e alteração das condições materiais alteram o mundo social. O Ecletismo Analítico “legitima a pesquisa que transgride e transcende linhas paradigmáticas, permitindo análises ecléticas utilizando referenciais teóricos de diferentes partes do espectro epistemológico” (CORNUT, 2015, p.53).

A utilização de diferentes teorias em uma mesma análise segue a recomendação feita por Schmidt (2018), em sua análise sobre as diferentes teorias de integração aplicadas à União Europeia. Ao comparar as novas teorias de integração com as teorias tradicionais o autor chega à conclusão que essas teorias não conseguem abarcar toda a complexidade da governança na UE. Visando mitigar essas falhas, eles recomendam a combinação de teorias para tentar preencher as lacunas teóricas e produzir análises melhores.

Esse trabalho tem como principal teoria o Intergovernamentalismo Liberal, de onde são retirados os principais pressupostos da pesquisa. Buscando eliminar algumas lacunas existentes no Intergovernamentalismo Liberal foram utilizados o conceito de “spillover” do Neofuncionalismo, e a teoria dos atores com poder de veto. Esse trabalho considera que os Estados são os principais agentes da integração, que os seus interesses são definidos por uma barganha no nível nacional, e que esses interesses não se alteram

no curto-médio prazo. Também foi utilizado de pressuposto que o processo de negociação entre os Estados é marcado pela assimetria de poder, que os agentes supranacionais são secundários, e que os Estados que têm mais interesse na aprovação de medidas estão mais dispostos a realizar concessões.

A teoria dos atores com poder de veto foi utilizada em conjunto com o “spillover” para melhorar a análise das interações entre o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. Isso foi necessário pois o Intergovernamentalismo Liberal foca na negociação entre Estados, e deixa lacunas nas negociações entre instituições.

3.1 O papel da burocracia no processo político

A Comissão Europeia pode ser entendida como uma instituição política que tem interesses próprios. Tais interesses geralmente são mais pró-integração do que os interesses dos Estados Membros (MAJONE, 2001). A CE, através da sua capacidade reguladora, tem uma via para tentar avançar seus interesses, um movimento chamado de “policy drift”. Esse movimento ocorre quando um ator modifica uma política para deixá-la mais próxima dos seus interesses (HIX, 2011). Nugent e Rhinard (2019, p.204) corroboram esse pensamento ao afirmar que “Mesmo ao assumir deveres aparentemente ‘não políticos’, como em grande parte da implementação de políticas, ainda existem oportunidades para a Comissão agir de várias maneiras ‘políticas’ e, com efeito, assumir papéis ‘políticos’.”⁴²

Nugent e Rhinard (2016) defendem que a Comissão Europeia se mantém um ator relevante na União Europeia porque utiliza janelas de oportunidade para influenciar as políticas públicas. Entende-se por janelas de oportunidade momentos em que existe o potencial para que o agente busque aplicar sua política. A Comissão Europeia tem acesso a todos os estágios do processo de decisão da UE, o qual possibilita que os comissários identifiquem e ajam nessas janelas.

Como mencionado anteriormente, por trás das ações da CE estão os comissários europeus que a compõem. Os comissários europeus podem ser entendidos como agentes racionais, ou seja: atores que possuem interesses, e que agem em termos de benefícios e custos. A partir dessa definição é possível afirmar que os comissários buscando alcançar seus interesses utilizam o poder regulatório da Comissão Europeia como ferramenta

⁴² Idem: Even when undertaking seemingly ‘non-political’ duties, as in much of policy implementation, opportunities still arise for the Commission to act in various ‘political’ ways and to, in effect, undertake ‘political’ roles.

(KILLERMANN, 2016). Wonka (2004) atesta a importância dos comissários ao argumentar que os Estados tentam influenciar a CE apontando comissários vistos como mais leais aos seus governos nacionais.

Deckarm (2016) concorda com esse entendimento ao afirmar que os Estados tentam e de fato exercem alguma influência sobre os comissários europeus, mas que essa influência não é determinística. Visando controlar essa influência dos comissários, a Comissão Juncker realizou reformas institucionais para aumentar o controle do Presidente da Comissão sobre os comissários. A criação dos Vice-Presidentes, que controlam outros comissários e reportam diretamente para o Presidente da Comissão, é exemplo de uma dessas reformas (BLOJ; SCHWEITZER, 2019). O Vice-presidente para a União Energética tem como função garantir que os comissários como os de transporte, energia, e meio ambiente, não busquem avançar políticas que atrapalhem a construção de uma União Energética coesa.

Outro posto criado foi o de Primeiro Vice-Presidente, responsável por coordenar os outros Vice-Presidentes e garantir que eles também não busquem avançar políticas contrárias às prioridades estabelecidas pelo Presidente da Comissão. O Secretariado-Geral também foi ampliado para que os Vice-Presidentes conseguissem exercer essa fiscalização, tanto dos outros comissários, quanto para garantir uma melhor coordenação entre os Diretórios-Gerais (SAVAGE; VERDUM, 2015). Essa medida foi tomada mesmo considerando que comparado com outras burocracias internacionais a CE é uma das mais centralizadas (TRONDAL, 2011). Essas medidas ampliaram essa centralização da criação de políticas dentro da Comissão Europeia limitando as vontades individuais dos comissários (PETERSON, 2016).

A própria configuração institucional do papel da Comissão Europeia dentro da União Europeia permite que ela tenha essa posição diferenciada entre outros órgãos de Organizações Internacionais. A influência das burocracias, nesse caso da CE, pode ser determinada através da estrutura organizacional de onde elas se encontram. Quanto maior a autonomia dessas burocracias em relação ao poder executivo maior a possibilidade que elas busquem seus próprios interesses e ainda mais autonomia (MORIN; PAQUIN, 2018).

3.2 Intergovernamentalismo Liberal e Neofuncionalismo

O Intergovernamentalismo Liberal segundo Moravcsik (1998) define os atores como racionais, entende que na integração regional os principais atores são os Estados,

e que esses Estados são movidos principalmente por interesses econômicos. Questões de geopolítica e ideológicas são classificadas como fatores secundários e, da mesma forma, a Comissão Europeia seria um agente secundário. Essa teoria surgiu na tentativa de recolocar o Estado como ator central no debate de integração, e assim, oferecer uma alternativa às teorias que colocavam os atores supranacionais como centrais. O Intergovernamentalismo Liberal defende que o processo de integração europeu não é um processo isolado, mas que deve ser analisado dentro dos conceitos de regimes internacionais e de interdependência complexa.

A interdependência complexa como definida por Keohane e Nye (2012) é o aumento da dependência mútua entre Estados. A ampliação dessa dependência pode ser mensurada em termos de sensibilidade e vulnerabilidade. A Sensibilidade pode ser caracterizada pela velocidade e pelo custo que as ações de um país podem impactar em outro. Vulnerabilidade envolve os custos que o país impactado precisaria pagar para alterar sua situação. A amplificação do processo de interdependência complexa levou os Estados europeus a buscarem institucionalizar seus acordos (MORAVCSIK, 1998). Isso ocorre porque o aumento da interdependência altera a relação custo/benefício do processo de integração. Quanto maior a interdependência maior o custo de se tomar decisões descoordenadas que possam interferir na relação entre os países, em contrapartida, os benefícios de ações coordenadas aumentam exponencialmente (SCHIMMELFENNING, 2015).

Segundo o Intergovernamentalismo Liberal as principais negociações na União Europeia ocorrem em três estágios: definição das preferências nacionais; barganha entre os Estados; e a escolha das instituições internacionais. No estágio da definição das preferências nacionais Moravcsik (1998) defende que os Estados não são atores unitários, ao afirmar que essas preferências são determinadas através de um processo de barganha interna entre os principais grupos de interesses econômicos. Porém quando se inicia a barganha entre os Estados eles se comportam como se fossem agentes unitários, e passam a defender os interesses econômicos definidos pela barganha doméstica. Nesse processo de barganha interestatal Moravcsik (1998) define três pontos importantes: o processo é marcado pelas assimetrias da interdependência; os agentes supranacionais são atores secundários; e os países que têm mais interesse na aprovação do tratado são os mais dispostos a realizar concessões.

Na terceira etapa do processo de negociações na União Europeia os Estados buscam institucionalizar suas decisões para garantir que os outros Estados cumpram

com o que foi acordado e para fornecer informações para que os governos consigam estimar as preferências de outros atores no futuro (PAN; HOSLI; LANTMEETERS, 2019). Além disso, outro motivo para que os Estados realizem essa delegação de soberania é porque:

O pool e a delegação podem ser vistos como soluções para o problema da 'contratação incompleta', que surge quando os governos membros compartilham metas amplas, mas acham muito custoso ou tecnicamente impossível especificar metas compartilhadas. Portanto, os governos exigem meios eficientes de se pré- comprometer com uma série de decisões menores e incertas, escalonadas várias vezes no futuro, algumas das quais provavelmente inconvenientes, mas que, em conjunto, beneficiam cada um deles.⁴³ (MORAVCSIK, 1998, p.73-74)

Quanto ao papel da Comissão Europeia, e da burocracia supranacional, o Intergovernamentalismo Liberal define que apesar do seu papel secundário a instituição pode exercer alguma influência nas políticas europeias. Thomson e Hosli (2006, p.413-414) corroboram esse entendimento ao refletir sobre os resultados da sua análise sobre o balanço de poder institucional na União Europeia “Os resultados indicam que a Comissão e o Parlamento têm um peso substancial no processo de tomada de decisão, embora esse peso seja muito inferior ao do Conselho⁴⁴”. A Comissão Europeia consegue agir quando os atores econômicos domésticos não estão organizados, ou onde os agentes políticos nacionais não querem representar ou não percebem os interesses desses grupos (MORAVCSIK, 1998). Moravcsik (1998, p. 8) também percebe uma abertura nas regras institucionais para que a CE possa exercer influência:

Embora os poderes formais dos funcionários supranacionais e a votação por maioria qualificada não se estendam as grandes negociações que alteram os tratados [...] o processo legislativo cotidiano dentro do Tratado envolve a união da soberania nos acordos de votação por maioria e delegação substancial diretamente aos funcionários supranacionais. Aqui há muita variação. Em algumas áreas, foram delegados extensos poderes de implementação e proposta às autoridades centrais.⁴⁵

O Intergovernamentalismo Liberal entende que os interesses dos Estados não sofrem grandes alterações no curto-médio prazo, variando mais em relação aos setores a serem negociados. Além disso, segundo essa teoria os maiores incentivos a mudanças

⁴³ Idem: Pooling and delegation can be viewed as solutions to the problem of ‘incomplete contracting’, which arises when member governments share broad goals but find it too costly or technically impossible to specify share broad goals. Governments therefore require efficient means of precommitting to a series of smaller, uncertain decisions staggered at a series of times in the future, some of which are likely to be inconvenient but which taken as a whole benefit each of them.

⁴⁴ Idem: The results indicate that the Commission and Parliament have substantial weight in the decision-making process, even though those weights are far less than that of the Council.

⁴⁵ Idem: While the formal powers of supranational officials and qualified majority voting do not extend to major treaty amending negotiations [...] the everyday legislative process within the Treaty involves pooling of sovereignty in majority voting arrangements and substantial delegation directly to supranational officials. Here there is much variation. In some areas extensive powers of implementation and proposal have been delegated to central authorities.

no processo de integração regional vêm de fatores externos. Nesse sentido uma mudança na dinâmica econômica global levaria os Estados a responderem com uma mudança na dinâmica da integração (KLEINI; POLLACK, 2018).

Um ponto importante para a teoria é o entendimento que a integração não enfraquece o Estado, pelo contrário, o fortalece. Esse conceito vai de encontro ao que é defendido pelos Neofuncionalistas, que veem a integração como um processo que retira poder do Estado e o transfere para as instituições supranacionais (ROSAMOND, 2000). Segundo o Intergovernamentalismo Liberal os Estados saem fortalecidos da integração tanto pela maior eficiência nas barganhas interestatais quanto pelo aumento da sua autonomia em relação aos grupos de interesse domésticos. Dessa forma, a teoria vê o processo de integração como um jogo de dois níveis. Se no nível doméstico uma política enfrenta muita resistência de grupos de pressão, pode ser mais vantajoso levar a questão para o âmbito europeu. No âmbito europeu a influência desses grupos pode ser diluída, existem novos jogadores, e as regras do jogo também são modificadas (CHRYSSOCHOOU et al, 2003).

Schimmelfenning (2018) e Meunier e Vachudova (2018) defendem a importância do Intergovernamentalismo Liberal na atualidade. Schimmelfenning afirma que a teoria mantém sua relevância por conseguir explicar a formação ou não de políticas públicas europeias na Crise do Euro, e na Crise Migratória de 2015. Enquanto isso, Meunier e Vachudova utilizam a teoria para determinar se a União Europeia poderia ser considerada uma Superpotência.

Anteriormente ao Tratado de Lisboa o setor de energia não era uma questão europeia, era deixado inteiramente a cargo dos governos nacionais. Para desenvolver a política energética, e viabilizar suas legislações, a Comissão se apoiou em áreas que detinha mais autonomia, como a proteção ambiental, competição e o mercado interno. Dessa forma a autonomia da Comissão em algumas áreas “derramou” para a área de energia (MALTBY, 2012). Isso pode ser observado na criação da União Energética, quando a Comissão Europeia contesta monopólios de companhias de energia alegando que elas interferiam nas regras de competição do Mercado Único Europeu (MUE) e as de proteção ambiental.

a partir de meados da década de 1980, a Comunidade passou a legislar ao abrigo das suas competências gerais para o mercado interno, o ambiente e a política econômica, produzindo regras harmonizadas para o petróleo, o gás e

a eletricidade. Estas incursões no setor da energia continuaram a ser incrementais (ROEBEN,2018)⁴⁶.

Não é possível um mercado interno europeu baseado no livre mercado, se existem monopólios no setor energético, se os preços de energia não oscilam no médio prazo, ou se as empresas em diferentes Estados não podem competir entre si por falta de conexões transnacionais (PEPERMANS,2019). Da mesma forma, não é possível proteger o meio ambiente sem desincentivar a produção de energia por combustíveis fósseis, e incentivar as fontes de energia renováveis. Richardson (2012, p.160;162) confirma esse entendimento ao afirmar sobre a influência da Comissão na política energética que:

A ferramenta mais poderosa, porém, é o poder executivo da Comissão ao abrigo do direito da concorrência. Embora os Tratados anteriores a Lisboa tenham omitido a questão da energia como competência comunitária, o setor esteve sempre totalmente sujeito ao direito comunitário geral, em particular ao mercado interno e ao direito da concorrência [...] A Comissão praticamente transformou a política de concorrência num instrumento político para moldar o regime do setor da energia.⁴⁷

Tendo isso em vista, parte da teoria Neofuncionalista pode ser útil para analisar, com melhor precisão, a União Energética. O Neofuncionalismo entende a integração como um processo que se auto reforça independentemente da vontade dos Estados (HOOGHE; MARKS,2019). Esse processo em que a integração em uma área levaria automaticamente a necessidade de uma integração mais profunda ou em outras áreas foi chamado de “spillover”. Haas (1961, p.372) confirma essa afirmação ao escrever que:

As decisões anteriores, incluindo as que constituem as Comunidades, se espalham para novos contextos funcionais, envolvem cada vez mais pessoas, exigem mais e mais contatos e consultas inter burocráticas, criando assim sua própria lógica em favor de decisões posteriores, reunindo em direção da comunidade, os novos problemas que surgem de compromissos anteriores.⁴⁸

Esse processo, como foi mencionado anteriormente, pode ser visto no desenvolvimento do MUE. Para que o MEU fosse completado foi necessária uma maior integração em diversas áreas que não tinham sido previstas, como: meio-ambiente; leis trabalhistas; e questões sociais (OLSEN; MCCORMICK, 2018).

⁴⁶ Idem: from the mid-1980s saw the Community legislate under its general competences for the internal market, the environment and economic policy, producing harmonised rules for oil, gas and electricity.² These inroads into the energy sector remained incremental.

⁴⁷ Idem: The most powerful shadow, or rather tool, however, is the Commission’s executive power under competition law. While the Treaties before Lisbon were silent on energy as a Community competence, the sector was always fully subject to general EC law, in particular internal market and competition law the Commission has practically turned competition policy into a policy instrument to shape the sector regime in energy

⁴⁸ Idem: Earlier decisions, including the ones constituting the Communities, spill over into new functional contexts, involve more and more people, call for more and more interbureaucratic contact and consultation, thereby creating their own logic in favor of later decisions, meeting, in a pro-community direction, the new problems which grow out of earlier compromises.

3.3 Teoria dos Atores com Poder de Veto

Para auxiliar na compreensão de como ocorriam as negociações dentro do Conselho da União Europeia, como as coalizões entre os países eram formadas, e como a Comissão Europeia se posicionava nessas negociações foi utilizada a Teoria dos Atores com Poder de Veto. Essa teoria argumenta que a estabilidade política, ou a falta de avanços legislativos, é resultado da incapacidade de convencer os atores chamados de atores com poder de veto. Por atores com poder de veto se entende os atores que precisam concordar com a mudança para que ela se realize (TSEBELIS, 2001). Esses atores só aprovaram uma mudança se ela for vista como melhor que o “Status-Quo”.

Dessa forma, se forem adicionados mais atores com poder de veto, ou a dificuldade de obter aprovação de todos se intensifica ou permanece a mesma. A teoria também postula que se dois atores têm as mesmas preferências eles podem ser analisados como um só (KONIG; TSEBELIS; DEBUS, 2010). No cenário institucional europeu, no processo legislativo ordinário, os “veto players” são a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia, e o Parlamento Europeu.

Essa teoria engloba o conceito de “agenda-setter”. Um “agenda-setter” é o ator que define quais propostas serão apresentadas em qual momento para a aprovação ou rejeição dela para os demais atores. No âmbito europeu, o “agenda-setter” é tanto o Conselho Europeu quanto a Comissão Europeia. Enquanto o Conselho Europeu pode ser classificado assim por definir as prioridades da União, quem controla e detalha a agenda legislativa no dia a dia é a Comissão. Dessa forma, em relação à União Energética, o Conselho Europeu definiu, em 2014, os cinco objetivos e as metas desses objetivos. Coube a Comissão Europeia propor como esses objetivos seriam atingidos, a metodologia relacionada ao cálculo das metas, e outras especificidades, ao longo dos cinco anos de mandato da Comissão Juncker.

Isso representa uma vantagem considerável para a CE já que na maioria dos casos é mais fácil para o Conselho aprovar uma proposta da Comissão, porque isso exige maioria qualificada, do que a alterar, pois seria necessário obter unanimidade (SCHMIDT, 2000). Apesar dessa vantagem, o “agenda-setter” ainda tem o desafio de enviar propostas que sejam consideradas melhores que o “Status Quo”, do contrário, elas serão rejeitadas (TSEBELIS, 2001).

Ao contrário do Conselho e do Parlamento Europeu, a Comissão não possui formalmente o poder de veto, ela o tem na prática por poder alterar ou retirar um ato legislativo a qualquer momento durante as negociações para a sua aprovação. Assim,

além do poder de veto a Comissão poderia durante o curso do processo “alterar a sua proposta para acomodar os interesses de minorias com poder de bloqueio”⁴⁹ (SKODVIN; GULLBERG; AAKRE, 2010, p.867).

Na Teoria dos Atores com Poder de Veto, para analisar as negociações dentro do Conselho é tomado como pressuposto, assim como no Intergovernamentalismo Liberal, que os conflitos entre Estados Membros têm fundações objetivas. Isso acontece, pois, são os interesses redistributivos dos Estados Membros que moldam sua posição na negociação. Por exemplo, Estados Membros ricos são mais favoráveis a medidas de desregulamentação, enquanto os Estados Membros mais pobres são mais favoráveis a legislações para a redistribuição dos ganhos adquiridos com as desregulamentações (BAILER; MATTILA; SCHNEIDER, 2015). Dessa forma, a teoria entende que os atores são agentes racionais e que tomam ações se baseando em cálculos de relação custo-benefício. Isso não significa que as diferenças ideológicas não importem, apesar de assumirem caráter secundário.

O consenso constante nas decisões do Conselho pode ser entendido como um produto não intencional da tentativa de formação de coalizões de bloqueio por parte dos Estados Membros. No início da negociação pequenas coalizões são formadas, coalizões menores se “movem” e são incorporadas a coalizões maiores, assim a coalizão maior não altera sua posição (HAGE, 2012). Se todos os Estados Membros fizerem parte de uma coalizão de bloqueio antes que uma coalizão majoritária surja, o consenso só pode ser construído através de um acordo entre todas as coalizões. Assim existe uma tendência ao centro nas negociações do Conselho.

Outro aspecto importante para explicar nessa formação de consenso é o pressuposto de que o “logrolling”, a troca mútua de votos por membros legislativos para conseguir a aprovação de medidas, aumenta as chances de uma proposta ser aprovada pelo Conselho da União Europeia. Dessa forma, quanto mais propostas estiverem conectadas, maior é a chance de haver consenso no Conselho (KONIG; JUNG, 2009). É importante notar que a Comissão ao enviar as onze legislações sobre a União Energética ao Conselho, combinou oito propostas em um mesmo pacote legislativo.

Além disso, a posição da Comissão Europeia tem um peso, informal, no processo de votação do Conselho. Thomson e Hosli (2016) em sua pesquisa ao analisar centenas de legislações europeias chegou à conclusão que o poder da Comissão era equivalente a dois ou três Estados Membros grandes. Essa influência combinada com

⁴⁹ Idem: alter its proposal to accommodate the interests of minorities with blocking power

capacidade de mudar a proposta de legislação, o logrolling, e o princípio da iniciativa legislativa dão à Comissão um papel importante no processo decisório da UE.

4 ANÁLISE DAS DIRETIVAS E REGULAMENTAÇÕES

Como metodologia foi utilizado o método qualitativo e a pesquisa foi feita como um Estudo de Caso. O Estudo de Caso foi escolhido pois consiste em uma análise descritiva e aprofundada de uma unidade individual. Esse método possibilita que o pesquisador teste hipóteses contra a realidade e/ou desenvolva novas hipóteses a partir de suas conclusões. O Estudo de Caso será utilizado para permitir testar as hipóteses do trabalho no mundo real. Para realizar essa análise foram utilizados documentos, entrevistas e discursos, materiais que necessitam de uma análise subjetiva. Por isso, foi utilizado o método qualitativo que consiste na coleta de dados e estratégias de análise que não se apoiam em dados numéricos.

A análise dos documentos seguiu as seguintes etapas: primeiro foi analisada a proposta da CE; depois nas alterações realizadas pelo Conselho da União Europeia na “Abordagem Geral⁵⁰”; e por fim a legislação final. A “Abordagem Geral” é o documento feito pelo Conselho que expõe um consenso entre os Estados Membros de quais alterações devem ser pleiteadas na proposta da Comissão. Também foi levado em consideração as declarações do Conselho Europeu de 2014⁵¹ que determinou as prioridades da União Energética. Essa análise mais detalhada das legislações possibilita aplicar as teorias anteriormente mencionadas nas interações práticas entre o Conselho e a Comissão.

A seleção dos itens mais relevantes considerou apenas itens em que o Conselho tentou alterar a proposta da Comissão. Além disso, foram considerados os seguintes critérios de seleção dos itens: modificações que reduzam as ambições da proposta da Comissão, seja no quesito metas ou obrigatoriedade; alterações que envolvam o aumento ou a redução das funções da Comissão; mudanças que impactem na criação ou modificação de mecanismos europeus; alterações que modifiquem a autonomia dos Estados Membros; mudanças que isentem certos países.

É a partir dos itens dos documentos que também podemos identificar as prioridades das instituições, e também ao comparar com a legislação final, qual proposta prevaleceu. Também foi detalhado quais países votaram contra ou se abstiveram as legislações e qual a justificativa oficialmente fornecida por esses países. Dessa forma podemos perceber quais países não conseguiram formar coalizões, tanto em favor de alterações ou contra alterações, e se tornaram votos vencidos. Levando

⁵⁰ Idem: General Approach

⁵¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/24561/145397.pdf>

sempre em conta a cultura de consenso e de formação de coalizões majoritárias dentro do Conselho.

Todas as alterações propostas pelo Conselho quando forem citadas neste capítulo estão em negrito, conforme foi colocado na “Abordagem Geral”. Esses documentos estão disponíveis ao final do nome da legislação em nota de rodapé.

4. 1 Diretiva para Regras Comuns para o Mercado Interno de Eletricidade⁵²

Essa diretiva busca fazer com que os Estados Membros garantam um mercado de eletricidade mais competitivo, mais focado no consumidor, mais flexível, e não discriminatório. Essa diretiva também ilumina algumas questões sobre os operadores de sistema de distribuição. Além de garantir a cooperação dos reguladores nacionais em questões com importância transfronteiriças. As principais questões de conflito entre a Comissão e o Conselho formam: o termo descarbonização; autonomia dos Estados Membros sob a política tributária; desenvolvimento de políticas energéticas nacionais; consideração de especificidades nacionais; isenções para Chipre, Malta, Luxemburgo e Córsega; Direito a um contrato de preço dinâmico; e imunidade de compensação para agregadores de energia. Essa diretiva foi aprovada no Conselho por unanimidade.

Algumas alterações se destacam como o item (28), onde o Conselho introduziu “**processo de**” antes da palavra “descarbonização”, assim afirmando que o objetivo da regulamentação não seria a descarbonização, mas a continuação desse processo. “A resposta à demanda será fundamental para permitir o carregamento inteligente de veículos elétricos e, assim, permitir a integração eficiente de veículos elétricos na rede elétrica, o que será crucial para o **processo de** descarbonização dos transportes⁵³.” A alteração não foi mantida na diretiva oficial. O mesmo pode ser visto no Artigo 1, quando a palavra “descarbonização” foi suprimida e substituída por “baixo teor de carbono “[...] Utilizando as vantagens de um mercado integrado, a diretiva visa garantir preços da energia acessíveis aos consumidores, um elevado grau de segurança do aprovisionamento e uma transição suave para um sistema energético com [] **baixo teor de carbono** [...]”⁵⁴. A alteração foi mantida na legislação final.

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52016PC0864>

⁵³ Idem: “Demand response will be pivotal to enable smart charging of electric vehicles and thereby enable the efficient integration of electric vehicles into the electricity grid which will be crucial for the process of decarbonisation of transport”

⁵⁴ Idem: “Using the advantages of an integrated market, the Directive aims at ensuring affordable energy prices for consumers, a high degree of security of supply and a smooth transition towards a [] low-carbon energy system”

Esses dois itens demonstram a relevância da Comissão no processo legislativo, por demonstrar que a Comissão tem autonomia em relação ao Conselho Europeu. Como foi dito anteriormente, no capítulo 3, a Comissão pode ser entendida como uma instituição política com interesses próprios. Quando o Conselho Europeu emitiu suas conclusões ao final de 2014, determinando as prioridades para a União Energética não havia menção da palavra “descarbonização”. O Conselho Europeu ao tratar da questão climática se referia a uma redução gradual das emissões de gases do efeito estufa. A proposta da Comissão trouxe um objetivo mais ambicioso, a completa descarbonização tanto dos transportes, quanto do sistema energético. Uma clara tentativa de “policy drift”. O Conselho então, age para limitar essas alterações da Comissão, assim reduzindo o esforço a ser esperado dos Estados Membros.

No item (29), o Conselho da União Europeia introduziu uma modificação para garantir sua autonomia em relação à cobrança de impostos, limitando o espaço de ação futuro da Comissão. “[...] **Os Estados-Membros podem ter diferentes disposições que regem os impostos e taxas para clientes finais individuais e agindo em conjunto, bem como para clientes domésticos e outros clientes finais na sua legislação nacional**⁵⁵”. A alteração foi mantida na diretiva final.

O item (62a), inteiramente adicionado no texto pelo Conselho, segue nessa mesma direção. O item busca manter a autonomia dos Estados Membros para desenvolver suas próprias políticas energéticas nacionais:

As Diretivas de Eletricidade e Gás não privam o governo da possibilidade de estabelecer e emitir a sua política energética nacional. Isto significa que, dependendo da constituição nacional, pode ser competência do governo determinar o quadro político dentro do qual as autoridades reguladoras devem operar, por exemplo no que diz respeito à segurança do abastecimento. No entanto, as diretrizes gerais de política energética emitidas pelo governo não devem interferir na independência e autonomia da autoridade reguladora⁵⁶

No artigo 5 – 4 pode ser visto com clareza a intenção do Conselho da União Europeia de restringir a Comissão e ampliar o espaço de ação dos Estados Membros. O

⁵⁵ Idem: “Member States may have different governing provisions with respect to taxes and levies for individual and jointly acting final customers as well as for household and other final customers in their national legislation”

⁵⁶ Idem: The Electricity and Gas Directives do not deprive the government of the possibility of establishing and issuing its national energy policy. This means that, depending on the national constitution, it could be the government’s competency to determine the policy framework within which the regulatory authorities must operate, for instance concerning security of supply. However, general energy policy guidelines issued by the government must not impinge on the regulatory authority independence and autonomy.

item trata sobre intervenções públicas nos preços de energia para consumidores vulneráveis. Enquanto no documento da Comissão constava:

A Comissão pode tomar uma decisão solicitando às autoridades nacionais que alterem ou retirem as medidas no prazo de dois meses a contar da recepção de uma notificação completa, se considerar que os requisitos estabelecidos no primeiro parágrafo não foram cumpridos. [...] A intervenção pública aplicada com base neste número será considerada válida enquanto a Comissão não tiver tomado uma decisão solicitando às autoridades nacionais que alterem ou retirem a medida.⁵⁷

Essa parte foi excluída pelo Conselho. No entanto no documento final um compromisso foi alcançado, onde ficaram especificadas as circunstâncias que essas intervenções públicas poderiam ocorrer, e determinam o seu caráter transitório:

Para efeitos de um período de transição para estabelecer uma concorrência efetiva entre fornecedores para contratos de fornecimento e para alcançar preços de varejo de eletricidade baseados no mercado totalmente eficazes de acordo com o parágrafo 1, Os Estados-Membros podem [] aplicar intervenções públicas na fixação dos preços do fornecimento de eletricidade a [] clientes domésticos e a microempresas que não beneficiam de intervenções públicas ao abrigo do n.º 3.⁵⁸

A Comissão perde o direito de pedir que os Estados Membros retirem ou alterem essas intervenções, mas garantiu que os países enviem relatórios detalhados sobre as intervenções.

Os itens acima foram selecionados pois as alterações feitas pelo Conselho buscavam garantir ou ampliar a autonomia dos Estados Membros. No item (29) e no artigo 5 – 4 fica claro que a autonomia dos Estados Membros em relação a impostos ou isenções fiscais é importantíssima. Isso acontece, pois, os impostos são a principal fonte de renda dos Estados nacionais e as isenções fiscais são um mecanismo importante para realizar alterações no livre mercado. Apesar dessa autonomia já estar garantida nos tratados europeus, o Conselho observou a necessidade de reiterar que a Comissão não poderia buscar harmonizar, ou nivelar, os impostos ou taxas do setor de energia.

No item (62a), a autonomia também está relacionada a uma questão sensível. Os Estados Membros buscaram retirar qualquer ambiguidade no texto e garantir que a formação de uma União Energética não os impede de criar sua própria política

⁵⁷ Idem: The Commission may take a decision asking the national authorities to amend or withdraw the measures within two months from receipt of a complete notification where it considers that the requirements set out in the first subparagraph are not fulfilled. [...] The public intervention applied on the basis of this paragraph shall be deemed valid as long as the Commission has not taken a decision asking the national authorities to amend or withdraw the measure

⁵⁸ Idem: For the purpose of a transition period to establish effective competition between suppliers for supply contracts and to achieve fully effective market-based retail pricing of electricity in accordance with paragraph 1, Member States may [] apply public interventions in the price setting for the supply of electricity for [] household customers and for micro-enterprises that do not benefit from public interventions under paragraph 3.

energética. Essa medida do Conselho também limita a possibilidade do “spillover” acontecer, já que os limites estão claramente estabelecidos.

No artigo 66 – 2 houve um esvaziamento da diretiva. A proposta da Comissão isentou Chipre do artigo 43, e isentou Malta dos artigos 43, 6, e 35. O Conselho alterou a proposta também isentando Luxemburgo do artigo 43, e ampliou a isenção de Chipre para os artigos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, e 52. Nos itens subsequentes as ampliações foram ampliadas. O artigo 66 – 2a afirma que Chipre não fica sujeito ao artigo 5 até primeiro de janeiro de 2025. Na mesma linha, o artigo 66 – 2b isenta Malta do artigo 4 até oito anos após a entrada em vigor da diretiva. As modificações do Conselho foram mantidas, com exceção do artigo 66 – 2a que além de isentar Chipre também isenta Córsega.

Essas alterações podem ter sido usadas como moeda de troca para garantir o apoio de Luxemburgo a essa diretiva. As situações singulares de Malta, Chipre, e de Córsega podem justificar as isenções. Todos esses territórios são ilhas isoladas ou com limitadas linhas de transmissão com a Europa continental. Já Luxemburgo se encontra em uma das áreas mais urbanizadas e conectadas do continente.

O Conselho da União Europeia tentou suprimir da diretiva o item (68), mas não foi bem sucedido, o item permaneceu na sua íntegra na legislação. O item (68) garante a Comissão o poder de definir os requerimentos a serem seguidos na cooperação entre agências reguladoras nacionais e entre elas e a Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia:

A fim de proporcionar o grau mínimo de harmonização necessário para atingir o objetivo da presente diretiva, o poder de adotar atos em conformidade com o artigo 290.º do Tratado deve ser delegado na Comissão para estabelecer orientações sobre o âmbito dos deveres das entidades reguladoras. cooperar entre si e com a Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia (a "Agência") e estabelecer os detalhes do procedimento [...] ⁵⁹.

A capacidade da Comissão Europeia de impedir uma limitação do seu poder também deve ser sinalizada. Como foi mencionado nos capítulos anteriores, apesar do papel de protagonista do Conselho da União Europeia no processo de integração, a Comissão Europeia é um ator relevante no processo. Além disso, essa coordenação da

⁵⁹ Idem: In order to provide the minimum degree of harmonisation required to achieve the aim of this Directive, the power to adopt acts in accordance with Article 290 of the Treaty should be delegated to the Commission to establish guidelines on the extent of the duties of the regulatory authorities to cooperate with each other and with the Agency for the Cooperation of Energy Regulators (the 'Agency') and setting out the details of the procedure

Comissão entre instituições nacionais e entre essas instituições nacionais e instituições europeias já ocorre em outras situações.

O artigo 11 – 1, exemplifica bem o caráter das negociações dentro da União Europeia. A própria construção institucional da UE, combinado com a necessidade de formação de coalizões dentro do Conselho da União Europeia gera negociações em busca de consenso. Consenso para garantir a maior coalizão possível.

Nesse artigo, o Conselho realizou uma alteração para diluir a responsabilidade dos Estados Membros frente aos consumidores de energia em relação aos contratos de preço de eletricidade dinâmico. Enquanto a proposta da Comissão afirmava ser obrigação dos Estados Membros garantir que todos os consumidores finais tivessem direito a um contrato de preço dinâmico do seu fornecedor de energia. A alteração do Conselho definia que os consumidores que tiverem um medidor inteligente podem solicitar um contrato de preço dinâmico de no mínimo um fornecedor de energia.

Na diretiva um compromisso foi encontrado, o Conselho manteve a maior parte da sua alteração, onde ficou definido que:

[...] Os Estados-Membros devem assegurar que os clientes finais que têm um contador inteligente instalado possam solicitar a celebração de um contrato de preço dinâmico da eletricidade com, pelo menos, um fornecedor e de todos os fornecedores que tenham mais de 200.000 clientes finais.⁶⁰

Outra questão relevante na diretiva foram as alterações feitas pelo Conselho que tratavam da interconectividade da rede elétrica. Houve um esforço por parte dos Estados Membros para europeizar essa questão. Isso pode ser visto no artigo 3 -1a, o Conselho propõe um item novo na diretiva que limita a autonomia dos Estados Membros no desenvolvimento de interconectores. “Ao desenvolver novas interconexões, os Estados-Membros devem ter em conta os objetivos de interconexão elétrica”.⁶¹ O Conselho também adicionou o item (11b) para reafirmar a importância das interconexões entre Estados vizinhos.

Em junho de 2017 o Conselho, a pedido de Portugal e Espanha, emitiu um relatório. O documento destaca a importância das interconexões, e delega para a Comissão a responsabilidade do cumprimento da meta de 10% de interconectividade

⁶⁰ Idem: Member States shall ensure that the national regulatory framework enables electricity suppliers to offer a dynamic electricity price contract. Member States shall ensure that final customers who have a smart meter installed can request to conclude a dynamic electricity price contract from at least one supplier and from every supplier that has more than 200,000 final customers

⁶¹ Idem: “When developing new interconnectors, Member States shall take into account the electricity interconnection targets”

elétrica. O Conselho afirma que financiamento europeu deve ser mobilizado para auxiliar no cumprimento da meta:

a Comissão Europeia apoiada pelos Estados-Membros tomará medidas urgentes a fim de garantir o cumprimento de um objetivo mínimo de 10% das interconexões elétricas, com urgência, e o mais tardar em 2020, pelo menos para os Estados-Membros que ainda não o tenham atingido um nível mínimo de integração no mercado interno da energia [...]. A Comissão acompanhará os progressos e apresentará um relatório ao Conselho Europeu sobre todas as fontes possíveis de financiamento, incluindo sobre as possibilidades de financiamento da UE, a fim de garantir que o objetivo de 10% será cumprido.⁶²

Essa ação pode ser relacionada com o Intergovernamentalismo Liberal, como foi mencionado anteriormente, os Estados buscam institucionalizar e monitorar os acordos internacionais para garantir que todas as partes cumpram o acordado. Além disso, os Estados Membros estão buscando uma maior interconectividade para obter um maior acesso ao mercado de energia europeu e assim reduzir os preços pagos pela energia.

4.2 Regulamentação sobre o Mercado Interno de Energia⁶³

Essa regulamentação tem o objetivo de tornar o mercado interno de energia mais preparado para a descarbonização e a inovação, incentivando a competição. Detalha uma série de regras sobre o comércio de eletricidade e especifica a responsabilidade dos agentes do mercado, além de introduzir centros regionais de operação para gerir os operadores de sistema de distribuição. Os principais pontos de divergência entre o Conselho e a Comissão foram: o termo descarbonização; consideração sob as especificidades nacionais; distribuição de informações; limites dos poderes da Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia (Agência), da Comissão, e das autoridades reguladoras; limites de capacidade elétrica; e relação com países terceiros. Essa regulamentação foi aprovada com apenas três abstenções. As abstenções foram da Bulgária, República Checa, e Eslováquia.

Em diversas partes da legislação o Conselho da União Europeia realiza modificações com o objetivo de reduzir as ambições da Comissão Europeia. Nos itens (5), (9), (15), e no artigo 3 – 1(e), pode ser destacado a recorrente exclusão ou diluição da palavra “descarbonização”. No item (5) a proposta da Comissão constava “[...] Para

⁶² Idem: “the European Commission supported by the Member States will take urgent measures in order to ensure the achievement of a minimum target of 10% of electricity interconnections, as a matter of urgency, and no later than 2020 at least for Member States which have not yet attained a minimum level of integration in the internal energy market [...]. The Commission will monitor progress and will report to the European Council on all possible sources of financing including on the possibilities of EU financing in order to ensure that the 10% target will be met.”

⁶³ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_379

alcançar uma descarbonização eficaz com o menor custo, também precisa incentivar a eficiência energética”.⁶⁴ Enquanto que a modificação proposta pelo Conselho excluía a menção a descarbonização. O item (9) afirmava que a descarbonização é um dos objetivos centrais da União Energética e que a União Europeia caminha em direção a ela. Nas alterações do Conselho o termo “descarbonização” é novamente excluído:

Embora a descarbonização do setor elétrico, com as energias renováveis se tornando uma parte importante do mercado, **seja um dos objetivos da União da Energia** [], é crucial que o mercado remova as barreiras existentes ao comércio transfronteiriço e incentive os investimentos em infraestruturas de apoio, por exemplo, geração mais flexível, interconexão, resposta à demanda e armazenamento mais flexíveis [...]⁶⁵

A maioria das alterações mencionadas acima não foram bem sucedidas. Assim, a Comissão utilizou sua prerrogativa de iniciativa legislativa e sua influência para mover a agenda do Conselho para mais próximo de seus objetivos. Dessa forma a CE se comporta como um verdadeiro agenda setter, ao definir os termos iniciais do debate. A instituição também se aproveitou de uma janela de oportunidade. Conforme a questão ambiental ia tomando proeminência a pressão sob os Estados Membros foi ampliada, possibilitando que a Comissão fizesse propostas mais ambiciosas.

Outro ponto relevante é a movimentação do Conselho da União Europeia buscando que as especificidades nacionais fossem garantidas. Isso pode ser visto nos itens (26), (30), e nos artigos 16 – 9, 18 – 1, 18 – 2, 19 – 4(j), 18 – 6. No item (26) os relatórios de avaliação de adequação de recursos devem levar em conta relatórios nacionais, e não somente os relatórios da Comissão. O mesmo ocorreu no item (30), nos artigos 18 – 1 e 18 – 2. No artigo 19 – 4(j), item adicionado pelo conselho, sobre os relatórios de avaliação de adequação de recursos europeus “[...] **garante que as características nacionais de geração, flexibilidade de demanda e armazenamento, a disponibilidade de recursos primários e o nível de interconexão sejam devidamente levados em consideração**”.⁶⁶

No artigo 18 – 6, o Conselho incluiu os Estados Membros como atores a serem consultados na definição de metodologias para a produção de relatórios do setor

⁶⁴ Idem: “To achieve effective decarbonisation at lowest cost, it also needs to encourage energy efficiency”

⁶⁵ Idem: “While decarbonisation of the electricity sector, with renewable energy becoming a major part of the market, is one of the goals of the Energy Union [] it is crucial that the market removes existing barriers to cross-border trade and encourages investments into supporting infrastructure, for example, more flexible generation, interconnection, demand response and storage”

⁶⁶ Idem: “ensures that national characteristics of generation, demand flexibility and storage, the availability of primary resources and the level of interconnection are properly taken into consideration”

elétrico. O mesmo pode ser destacado no artigo 47 – 7, onde o Conselho adiciona os Estados Membros na lista de atores que devem receber informações dos operadores de transmissão do sistema. No artigo 13 – 4 o Conselho também diluiu as competências da Comissão. Ao invés dos operadores de transmissão do sistema submeterem revisões à Comissão, como foi proposto pela Comissão, eles passariam a enviar aos Estados Membros.

Nos dois parágrafos anteriores, o Conselho busca incluir os Estados Membros na lista de atores que recebem essas informações e que tem capacidade de impactar relatórios futuros. Conforme foi mencionado anteriormente no Intergovernamentalismo Liberal, um dos motivos para os Estados institucionalizarem seus acordos é para receberem informações. Com essas informações os países buscam estimar as preferências dos outros países no futuro.

No artigo 63 – 2 fica definido que a Comissão tem o poder de adotar medidas referentes a alguns artigos dessa regulamentação sem limite temporal. Na proposta da Comissão ela teria essa prerrogativa frente aos artigos 31 (3), 46 (4), 55 (1), 56 (1) e (4), e 59 (11). Com as alterações do Conselho a Comissão só manteria os artigos 46 (4) e 59 (11). O acordo final definiu que a proposta da Comissão seria mantida. Os poderes da Comissão foram reduzidos com as alterações realizadas pelo Conselho no artigo 56 – 1. A proposta da Comissão permitia que ela tomasse decisões emendando os códigos de rede elétrica, e a Agência poderia sugerir emendas. As alterações do Conselho limitam o poder de emenda da comissão até 31 de dezembro de 2025 e retiram da Agência a capacidade de propor emendas. O acordo final estabelece que o limite para a Comissão é 31 de dezembro de 2028.

Nos artigos 57 – 1 e 57 – 2 o Conselho também realizou alterações tentando limitar a capacidade da Comissão de adotar medidas unilateralmente. Dessa vez o Conselho buscava impedir que a Comissão adote orientações vinculativas além de 31 de dezembro de 2025. O compromisso final determinou que esse prazo seria até 31 de dezembro de 2028. É possível destacar o mesmo no item (49a), o Conselho tentou limitar até 31 de dezembro de 2027 o poder da Comissão de realizar emendas nos códigos e diretrizes da rede elétrica. A alteração não foi transposta para a regulamentação final.

Os parágrafos anteriores demonstram que apesar do Conselho ter uma grande capacidade de manter suas alterações, compromissos se fazem necessários nas negociações interinstitucionais da União Europeia. Essas alterações do Conselho visam

manter os Estados Membros como atores que em conjunto possuem poder de veto, seja através do próprio Conselho ou através de seus reguladores nacionais. O fato dos Estados Membros desejarem manter controle sobre o que a Comissão pode decidir sozinha ou não, reforça a ideia de independência de ação da CE.

O Conselho reconheceu o papel da Comissão como mediador e instituição supranacional no artigo 13 – 4e. Esse item, criado pelo Conselho, delega à Comissão o papel de mediador caso os Estados Membros não concordem de forma unânime na zona de licitação. A Comissão pode apresentar novas propostas e realizar consultas aos Estados. Em último caso, se não houver uma decisão unânime, a Comissão deve adotar uma decisão de forma independente.

Nesse artigo o Conselho busca manter a operacionalidade das zonas de licitação ao mesmo tempo que requer a unanimidade nas votações para alterações na zona. Dessa forma, os Estados Membros limitam o campo de ação de outros Estados Membros, sem criar um bloqueio intransponível já que a Comissão pode interferir em último caso.

4.3 Regulamentação para estabelecer a Agência de Cooperação dos Reguladores de Energia⁶⁷

Essa regulamentação tem o propósito de regular a Agência de forma que ela tenha uma posição forte no desenvolvimento dos códigos de redes e na coordenação regional do processo de decisões. A regulamentação também legisla sobre a função dos centros regionais de operação. Os principais pontos de conflitos entre a Comissão e o Conselho foram: o envolvimento dos Estados Membros nas decisões da Agência; limites dos poderes da Agência e da Comissão; distribuição de informações; e as regras de votação dentro da Agência. Essa regulamentação foi aprovada apenas com a abstenção da Dinamarca.

No artigo 25 (f) foi modificado para incluir o Conselho na lista de agentes a receber o programa plurianual de trabalho e o orçamento anual. Na proposta da Comissão, o diretor da Agência deveria enviar esses documentos apenas para a própria Comissão, o Parlamento Europeu e o conselho de reguladores. Na regulamentação final as modificações do Conselho não foram incluídas no artigo 25 (f).

Como foi mencionado anteriormente, os Estados Membros buscam ter acesso a essas informações. Tanto para melhor prever os interesses de outros Estados Membros,

⁶⁷ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_378

quanto para reduzir sua dependência em relação à Comissão e o papel dela como centro de informações.

O item (22a), criado pelo Conselho, apesar de permitir que a Agência tome decisões unilateralmente, estabelece que essas decisões devem estar estritamente relacionadas ao propósito que a Agência foi estabelecida. Dessa forma, a instituição ganha uma autonomia limitada, apenas o suficiente para o cumprimento de suas funções. Apesar dessa limitação, no artigo 2 (d) as alterações do Conselho buscaram expandir o número de casos onde a Agência pode agir sozinha. Enquanto a proposta da Comissão menciona apenas três itens da regulamentação, as alterações do Conselho expandem esse número para nove. Tendo esse número sendo fixado em treze no regulamento definitivo. Ambos os itens anteriormente mencionados buscam limitar as possibilidades de expansão das decisões unilaterais da Agência.

O Conselho reconhece a importância de ter uma instituição europeia com poder de decisão no setor elétrico. Ainda assim, os Estados Membros desejam retirar as ambiguidades no texto e limitar o efeito do spillover.

O Conselho modificou o item (34) e o artigo 23 - 1 para alterar as regras de votação dentro da Agência, mas especificamente do conselho de reguladores. Enquanto a proposta da Comissão estabelecia que uma maioria simples era o suficiente para a aprovação de uma medida, o Conselho alterou para dois terços. Esse tipo de alteração busca dificultar a alteração do Status Quo e amplia a necessidade de consenso entre os Estados Membros. Isso ocorre porque, quanto maior o requerimento para que uma medida seja aprovada, menor precisa ser o tamanho de coalizões com poder de bloqueio. É relevante destacar que ao invés de entregar as funções da Agência a Comissão os Estados Membros preferiram criar uma nova instituição. Isso pois, os Estados Membros detêm mais influência no processo decisório da Agência, através dos reguladores nacionais, do que eles detêm na Comissão, através da nomeação dos comissários.

4.4 Diretiva que altera a Diretiva 2012/27 / UE sobre eficiência energética⁶⁸

Essa diretiva busca adaptar parte da legislação energética da União Europeia para as metas energéticas e climáticas de 2030. Os principais pontos de conflito entre a Comissão e o Conselho foram: As metas e a obrigatoriedade delas; Isenções para Chipre e Malta; e verificação dos medidores de energia. Essa legislação foi aprovada com dois

⁶⁸ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_376

votos contra (República Checa e Bélgica) e duas abstenções (Croácia e Eslováquia). A República Checa emitiu um comunicado afirmando que apesar de continuar empenhada na implementação de políticas de eficiência energética bem-sucedidas, o artigo 7 dessa diretiva é inalcançável sem grandes custos econômicos para o país. A Bélgica também emitiu um comunicado argumentando que o país continua sendo um grande apoiador da política de energia sustentável e climática. Porém o cumprimento do artigo 7 também se encontra inalcançável.

No item 4, enquanto a Comissão Europeia propunha uma meta obrigatória de 30% de eficiência energética para a União, o Conselho modificou o item retirando a obrigatoriedade. As alterações do Conselho foram mantidas na diretiva final, porém a meta de eficiência energética ficou em 32%. É importante destacar que já na proposta da Comissão fica claro que a redução no uso de energia é a nível europeu, ficando os Estados Membros livres para definirem sua contribuição para que o bloco alcance a meta. A proposta da Comissão para o item (7) coloca como esperado uma redução anual de 1.5% no uso de energia da União Europeia. As modificações do Conselho flexibilizam essa redução anual ao colocar que a metade da meta deve ter sido cumprida na metade do prazo, ou seja, até 2025. Permitindo que até esse ano a taxa de redução oscile. Após 2025 deve se esperar uma redução anual de 1% no uso de energia para o bloco. A meta anual após 2025 está sujeita a uma revisão pela Comissão das medidas de eficiência energética prevista para 2025. Um compromisso foi atingido na diretiva final. Ficou determinado que a União Europeia deve ter uma redução anual de pelo menos 0.8% no uso de energia até 2030.

O parágrafo anterior, ao mencionar o conflito sobre as metas propostas pela Comissão, demonstra a importância dos interesses materiais. A Comissão pode propor metas ambientais mais ambiciosas já que a maior parte dos custos para o cumprimento dessas metas não recai sobre ela. No entanto, os Estados Membros estão constantemente tentando reduzir as metas ou então flexibilizá-las, já que quanto maior for a meta mais recursos deverão ser desviados de outras áreas para a área ambiental/energética. Além disso, o peso do não cumprimento da meta recai sob os Estados Membros que não a cumpriram e não sob a Comissão. Isso ocorre principalmente se outros Estados Membros tiverem sido bem sucedidos.

No item seguinte (7a), criado pelo Conselho, é colocada uma isenção da meta de redução anual para Chipre e Malta. Essa isenção leva em consideração pelas peculiaridades dos dois Estados o número de alternativas para cumprir essa meta é

limitado. Entretanto, o Conselho ainda propõe que os dois Estados deveriam de forma cumulativa atingir 0,8% de redução anual na energia primária até 2030. A proposta da Comissão não menciona os dois países. Apesar disso, na diretiva final fica estabelecido que os dois países devem alcançar, de forma cumulativa, uma redução de 0,24% no consumo de energia final até 2030.

Essas isenções dadas a Chipre e Malta devido às suas condições de isolamento certamente foram uma condição essencial para o apoio dos dois países a essa diretiva e à coalizão dominante dentro do Conselho.

O Conselho adicionou à proposta da Comissão o item (14a), esse item busca ampliar a transparência nas regulamentações nacionais sobre subtração, medição individual de cada unidade, de serviços públicos como a água, aquecimento, entre outros. A proposta do Conselho foi transposta para a legislação final. Em uma movimentação similar o Conselho fez uma alteração no artigo 9b 3 também visando aumentar a transparência. Dessa vez o Conselho adicionou no texto da Comissão que todas as regras nacionais aplicáveis a alocação do custo de consumo de aquecimento, e água fria e quente, devem ser tornadas públicas. As modificações do Conselho foram adicionadas à diretiva final.

O Conselho ao tornar essas informações públicas buscou garantir que os Estados Membros cumpram o acordado na legislação. Nesse sentido, esse item facilita tanto a fiscalização entre Estados Membros quanto a fiscalização dos Estados Membros pela Comissão.

4.5 Diretiva na promoção do uso de energia renovável⁶⁹

Essa diretiva busca apresentar princípios para os pacotes de ajuda estatal para produtores de energia renovável, para o alto-consumo de energia renovável, e para comunidades de energia. A diretiva também melhora mecanismos de cooperação e altera critérios para biocombustíveis. Além de legislar sobre o uso de energia renovável no setor de transportes e de aquecimento e resfriamento. Essa legislação foi aprovada com um voto contra (República Checa) e três abstenções (Bélgica, Hungria e Eslováquia). A República Checa emitiu um comunicado afirmando que apesar do voto contra o país apoia as políticas promovidas pelo Conselho em 2014 e o Acordo de Paris.

O item (9) como proposto pela Comissão determina que os Estados Membros sob nenhuma circunstância devem permitir que suas contribuições no uso de energia

⁶⁹ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_382

renovável não sejam cumpridas até 2030. Essas contribuições são definidas pelos próprios Estados Membros. Caso isso ocorra o país ou os países devem tomar medidas para garantir o cumprimento da meta. O Conselho adiciona ao final desse item que se um Estado Membro não cumprir sua meta anual de contribuição ele deve tomar mais medidas para suprir a deficiência do ano anterior. Se um Estado Membro tomou novas medidas e conseguiu retornar à trajetória para atingir a meta de 2030, ele não pode ser acusado de não cumprir suas obrigações por conta do ano em que sua contribuição não foi cumprida. As modificações do Conselho foram adicionadas à diretiva final.

Essa modificação feita pelo Conselho tem dois aspectos. Na primeira parte é um mecanismo para garantir o cumprimento dos objetivos propostos, buscando garantir que nenhum país seja um “free rider”. “Free rider” é um termo usado para identificar um agente que se beneficia de algo sem contribuir para os custos deste benefício. A segunda parte da modificação da Comissão tem o objetivo de permitir oscilações anuais que não tenham prejuízo na contribuição total. Garantindo maior flexibilidade aos Estados Membros.

Em movimento complementar ao apoio de acordos bilaterais mencionado no parágrafo anterior, no item (26) a Comissão propôs a criação de mecanismos de cooperação para facilitar a contabilização da energia renovável nos acordos de investimento, citados anteriormente. O Conselho viu a utilidade em europeizar essa contabilidade, e introduziu no item a criação da Plataforma Europeia de Energia Renovável permitindo a comercialização de ações de energia renovável entre Estados Membros. Esse mecanismo é complementar aos acordos bilaterais entre Estados Membros. As alterações do Conselho foram parcialmente mantidas. Na diretiva ficou a cargo da Comissão a criação desse mecanismo que foi renomeado para Plataforma da União de Desenvolvimento Renovável. O Conselho também observou ganhos em europeizar os bancos de dados sobre biocombustíveis sustentáveis. No item (63 bis), criado pela instituição, foi proposto a criação de um banco de dados europeu para esse tipo de combustível. Os Estados Membros ainda poderiam ter seus próprios bancos de dados, mas eles deveriam ser conectados com o banco de dados europeu. Esse item foi mantido na diretiva final. Nesse mesmo sentido as alterações do Conselho no item (69) reforçam a importância de medidas europeias. O Conselho argumentou pela harmonização a nível europeu dos critérios para biocombustíveis, biossólidos e biomassa. “Os efeitos positivos da harmonização dos critérios mencionados

anteriormente no bom funcionamento do mercado interno da energia e em evitar distorções da concorrência na União não podem ser frustrados.”⁷⁰

As funções da Comissão também foram acrescidas no artigo 25 – 4, esse artigo discorre sobre bancos de dados relativos ao uso de energia renovável no setor de transportes. A Comissão propunha que os Estados Membros transmitissem as informações dos seus bancos de dados nacionais. O Conselho ao alterar essa proposta coloca que a Comissão deve criar um banco de dados europeu, os Estados Membros que alimentariam esse banco com as informações. Na alteração os Estados Membros poderiam criar bancos de dados nacionais, mas eles deveriam ser conectados com o banco de dados europeu para que o compartilhamento de informações fosse instantâneo. As alterações do Conselho foram aceitas.

Os dois parágrafos anteriores demonstram uma falha da Comissão em identificar essas janelas de oportunidade. A Comissão não conseguiu verificar que as questões acima poderiam ser europeias sem a oposição do Conselho. Pelo contrário, foi o próprio Conselho que sugeriu esses mecanismos supranacionais. Aqui foram considerados pelo Conselho as vantagens para a fiscalização e simplificação dos processos, em contrapartida a uma pequena perda de autonomia.

No item (62) a Comissão propunha reduzir a quantidade de biocombustíveis à base de alimentos a serem contados para a meta de energia renovável na diretiva. A justificativa para essa ação é preparar uma transição desses combustíveis para biocombustíveis avançados. As alterações do Conselho restringem os tipos de biocombustíveis à base de alimentos a serem afetados, e ao invés de reduzir fala em estabelecer um limite. As modificações do Conselho foram aceitas.

Esse item tem relação com os interesses materiais de grandes Estados agrícolas como a França. Sem dúvida uma diminuição dos biocombustíveis afetaria o preço dos produtos agrícolas e consequentemente criaria uma pressão dos agricultores por compensação. As alterações do Conselho limitam os impactos causados por essa diretiva aos biocombustíveis, garantindo que a substituição deles se dê de forma mais gradual.

O artigo 5 como um todo traz embates importantes entre a Comissão e o Conselho sobre a obrigatoriedade ou não dos esquemas de apoio entre os Estados

⁷⁰ Idem: “The positive effects of the harmonisation of the above criteria on the smooth functioning of the internal energy market and on the avoidance of distortion of competition in the Union cannot be frustrated.”

Membros. Na proposta da Comissão o artigo 5 – 1 estabelecia a obrigatoriedade da participação dos Estados Membros nesses esquemas. Enquanto o artigo 5 -2 definia esse suporte deveria equivaler a no mínimo 10% da nova capacidade até 2025 e 15% da nova capacidade até 2030. As modificações da Comissão tanto no artigo 5 – 1, quanto no artigo 5 – 2 retiraram a obrigatoriedade da participação, afirmando que os Estados Membros devem ser apenas encorajados a participar, e que as linhas de transmissão entre países devem ser consideradas. As alterações do Conselho foram mantidas.

O Conselho altera a proposta da Comissão para que os Estados Membros possam ter autonomia sobre onde aplicar seus recursos. O investimento de recursos estatais em outros Estados, mesmo que sejam Estados dentro da União Europeia, ainda é um assunto muito polêmico. Isso acontece, pois, seriam criados empregos e renda no país que foi investido, e não no país que custeou a operação. Se do ponto de vista europeu, por tanto do ponto de vista da Comissão, essa é a melhor forma de garantir uma alocação de recursos mais eficiente, na visão nacional isso pode não ser vantajoso já que os benefícios são difusos. Essa posição por parte dos países ocorre pois os Estados agem de forma racional e agem visando uma ampliação dos seus ganhos econômicos.

4.6 Diretiva sobre a Performance Energética em Prédios⁷¹

Essa diretiva tem o objetivo de modernizar alguns requerimentos e introduzir obrigatoriedade em outros requerimentos. Os principais pontos de divergência entre a Comissão e o Conselho foram: criar uma estratégia de longo prazo; número de pontos de recarga em edifícios; limites para inspeções regulares; voluntariedade do leitor inteligente. Essa diretiva foi aprovada com um voto contra (Eslováquia), e duas abstenções (Hungria e Reino Unido). A Eslováquia não emite comunicado explicando o voto contrário.

O artigo 8 – 6 estabelece a criação de um sistema europeu para classificar a leitura inteligente do consumo em edifícios. A Comissão propôs que ela criasse e aplicasse esse sistema. As alterações do Conselho fizeram o sistema de classificação voluntário tanto para os Estados Membros quanto para os donos das construções. Além disso, o Conselho também buscou permitir que o sistema pudesse ser adaptado pelos Estados Membros. No documento final o sistema foi deixado como optativo, mas ele não pode ser adaptado pelos Estados Membros.

⁷¹ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_381

Nesse primeiro parágrafo é possível destacar as tentativas bem sucedidas do Conselho de flexibilizar o sistema europeu para classificar a leitura inteligente do consumo em edifícios. É importante perceber que o Conselho não se opôs a um sistema europeu, apesar de querer permitir que cada Estado Membro adapte o sistema. Da parte da Comissão Europeia foi importante impedir as modificações no sistema para garantir um certo nível de padronização. Mesmo que isso venha a custar a participação de alguns países no sistema. Esse modelo de integração em diferentes velocidades não é uma novidade na União Europeia, sendo o euro o maior exemplo desse modelo.

O Conselho e a Comissão discordaram nos artigos 14 e 15 quanto aos requerimentos para estabelecer inspeções regulares de aquecedores e ar-condicionado. Na proposta da Comissão os aquecedores não residenciais com uma energia primária total, quanto de energia o aparelho demanda, maior que 250 MWh devem ser vistoriados regularmente. Enquanto que os aquecedores residências essas vistorias devem acontecer quando a potência nominal efetiva, quanto de energia o aparelho fornece, é acima de 100kW. A Comissão propõe as mesmas especificações para os sistemas de ar-condicionado. As alterações da Comissão colocam inspeções regulares tanto para aquecedores quanto para sistemas de ar-condicionado que tenham uma potência nominal superior a 70 kWh. Além disso, o Conselho também permitiu que os Estados Membros que tenham requerimentos mais rígidos não precisem avisar sobre eles para a Comissão. As alterações do Conselho foram mantidas, porém o direito de não avisar a Comissão foi mantido apenas para os sistemas de ar-condicionado.

No parágrafo acima o Conselho faz modificações buscando tornar mais rígidos os requerimentos para estabelecer inspeções regulares nos sistemas de resfriamento e aquecimento. Essa medida é surpreendente pois os próprios Estados Membros estão criando custos para si, mesmo que não tenha ocorrido uma pressão por parte da Comissão.

4.7 Regulamento relativo à preparação para riscos no setor da eletricidade e que revoga a Diretiva 2005/89/CE⁷²

Essa regulamentação tem o objetivo de preencher as lacunas existentes na legislação em vigor, reforçar a coordenação regional e harmonizar regras nacionais. A regulamentação também estabelece regras comuns tanto para a prevenção de crises quanto para o controle delas. Os principais pontos de divergência entre a Comissão e o

⁷² https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_377

Conselho foram: período para a publicação de relatórios; fluxo de informações; e regulamentação das interações entre Estados Membros durante períodos de crise. Essa regulamentação foi aprovada por unanimidade.

No artigo 13 – 1 o Conselho realizou alterações ampliando o número de agentes que devem ser avisados caso uma pane elétrica esteja na iminência de ocorrer. Na proposta da Comissão esse aviso deveria ser dado a Comissão e Grupo de Coordenação Elétrica. A alteração do Conselho adicionou todos os Estados Membros pertencentes à mesma região e todos que têm conexões diretas. A alteração do Conselho foi mantida. Essas alterações ressaltam novamente a importância que o fornecimento de informações tem para os Estados. A alteração do Conselho foi mantida

Tanto no artigo 14- 2a quanto no artigo 14 – 3 o Conselho faz modificações tentando eliminar lacunas na questão da assistência em tempos de crise. O artigo 14 – 2a estabelece que os Estados Membros devem acordar os pontos legais e financeiros antes da assistência ser efetuada. Já no artigo 14 -3 o Conselho busca garantir que quando um Estado Membro preste assistência a outro o pagamento dessa assistência seja feito de forma imediata. As alterações do Conselho foram mantidas. Essas alterações demonstram o desejo dos Estados Membros de regulamentarem suas interações a fim de evitar conflitos futuros. Além disso, o aumento da interdependência do sistema elétrico europeu só vai aumentar as ocasiões em que os Estados Membros precisem auxiliar uns aos outros. Já que a falha em um Estados Membro pode gerar uma queda de energia em outros Estados Membros.

4.8 Regulamento relativo à Governança da União da Energia e da Ação Climática⁷³

Essa regulamentação tem o objetivo de implementar as metas da União Energética e simplificar o processo de monitoramento dessas metas. Os principais pontos de divergência entre a Comissão e o Conselho foram: fluxo de informações; monitoramento do cumprimento de metas; e medidas emergenciais para linhas de transmissão. Esse regulamento foi aprovado por unanimidade no Conselho.

No artigo 4 – 2i e no artigo 25 – 2 a Comissão propõe que os Estados Membros estabeleçam uma trajetória linear para alcançar o objetivo de 27% de energia vinda de fontes renováveis até 2030. As alterações do Conselho especificam essa trajetória, detalhando em quantos por cento a contribuição de fontes renováveis deve estar a cada ano. Por exemplo, em 2023 ela deve ter aumentado em 24%, já em 2025 ela deve estar

⁷³ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_375

em 40%. Dessa forma, o Conselho busca ampliar as possibilidades de fiscalização dos Estados Membros, limitando a possibilidade de surgirem “free riders”. As alterações foram mantidas.

Isso também pode ser destacado nos artigos 27 – 1bis e 29bis. No artigo 27 -1bis o Conselho fez alterações, mas não retirou da Comissão o poder de tomar medidas para garantir o cumprimento dos objetivos da União Energética caso os Estados Membros não consigam fazê-lo. Já no 29bis o Conselho propôs que fosse realizada na própria instituição uma análise dos relatórios anuais nacionais e da União sobre os esforços tomados em pró da União Energética. As modificações foram mantidas

O conselho volta a destacar a importância das linhas de transmissão ao realizar alterações no artigo 4 – 2(d). Nesse artigo as alterações do Conselho estabelecem que medidas emergenciais podem ser tomadas caso alguns indicadores de urgência sejam atingidos. O primeiro indicador merece ser destacado, é atingido se a diferença de preços de energia estiver acima de 2 euros por MWh entre Estados Membros, regiões ou zonas de licitação. Esse ponto é relevante pois demonstra que os Estados Membros focam nas linhas de transmissão na tentativa de ampliar a competição entre os operadores de energia e assim reduzir os preços. Pode-se perceber o alto nível de interdependência, já que os Estados Membros estão dependendo de uma ainda maior integração do mercado energético europeu para resolver uma questão de preços internos. As alterações foram mantidas.

4.9 Diretiva que altera a Diretiva 2009/73/CE que estabelecer regras comuns para o mercado interno do gás natural⁷⁴

Essa diretiva teve o objetivo de implementar de forma plena as determinações da diretiva do gás de 2009 para gasodutos entre a União Europeia e países terceiros. Dessa forma, a diretiva visa que os Estados Membros cooperem com países terceiros para garantir que eles estão em conformidade com as regras da União. Essa diretiva foi aprovada com 27 votos a favor e uma abstenção (Bulgária). A Bulgária não emitiu nota oficial explicando o porquê da abstenção.

Nessa diretiva não houve muitas discordâncias entre a Comissão e o Conselho. Apenas duas alterações do Conselho foram destacadas, ambas foram mantidas na legislação final. A primeira ocorreu em diversos artigos, como no artigo 34, 36b, e 41 (1), sempre no mesmo sentido de limitar o número de Estados responsáveis pelos

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52017PC0660>

gasodutos. Ao invés dos responsáveis pela interação com países terceiros serem de todos os países que o gasoduto passa, pelas alterações do Conselho apenas o país onde se encontra a primeira conexão com a União é responsável. Essa alteração simplifica e agiliza os processos de cooperação, já que o número de partes envolvidas diminui e por tanto o número de veto players também diminui.

A segunda alteração que foi selecionada se encontra no artigo 36. Na proposta da Comissão, quando um Estado Membro tomasse uma decisão sobre um gasoduto em seu território ele deveria consultar o país terceiro de onde o gasoduto se origina. A alteração do Conselho especifica que caso o país terceiro não responda a consulta em um tempo razoável, o Estado Membro pode tomar a decisão que julgar necessária. Essa alteração também dá agilidade ao processo, elimina lacunas legais e garante a autonomia dos Estados Membros.

4.10 Regulamento relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do abastecimento de gás e que revoga o Regulamento (UE) n.º994/2010⁷⁵

Essa regulamentação tem o objetivo de reforçar a segurança do fornecimento de gás na União Europeia. Isso se dá no desenvolvimento de uma resposta coletiva forte aos possíveis riscos e com o reforço dos princípios da solidariedade. Além do fornecimento mais amplo de informações sobre o suprimento de gás para a Comissão e outros organismos europeus. Outra mudança importante foi a redução das isenções na construção de gasodutos bidirecionais. Os principais desacordos da Comissão com o Conselho foram: fluxo de informações; resolução de situações de emergência; poder da Comissão. A regulamentação foi aprovada com 27 votos a favor e um contrário (Hungria). A Hungria não emitiu uma declaração oficial justificando o voto contra.

O Conselho adicionou à proposta da Comissão o artigo 3 – 5a. Esse artigo determina que em caso de emergência os operadores do sistema de transmissão devem cooperar e trocar informações utilizando o Sistema de Coordenação Regional para Gás. As alterações foram mantidas. Ao realizar essa alteração o Conselho reconhece que o processo de interdependência entre os Estados Membros na questão do gás necessita que a resolução de crises seja institucionalizada a nível europeu.

O artigo 10 – 2 como proposto pela Comissão afirma que caso um agente declare uma emergência no fornecimento de gás esse agente deve comunicar imediatamente a CE. As alterações do Conselho fizeram com que o agente também

⁷⁵ https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_30

tenha que comunicar os Estados Membros afetados por essa emergência. A modificação do Conselho foi mantida. Novamente o Conselho busca garantir que os Estados Membros recebam pelo menos as mesmas informações que a Comissão. Diminuindo assim a dependência dos Estados Membros da Comissão.

No artigo 13 – 8 as alterações do Conselho modificaram as medidas que poderiam ser adotadas pela Comissão de uma decisão para uma opinião. Uma decisão emitida pela Comissão tem caráter obrigatório, ao contrário de uma opinião. A alteração foi mantida. Essa modificação pode ser vista como uma forma do Conselho de impedir uma limitação da autonomia dos Estados Membros, e a garantia de que esses países permanecem com o poder de veto.

4.11 Regulamento relativo às reduções anuais obrigatórias de gases com efeito estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 e que altera o Regulamento (UE) n.º525⁷⁶

Esse regulamento tem o objetivo de limitar as emissões de gases do efeito estufa entre 2021 e 2030. A meta desta legislação é reduzir as emissões desses gases em 40% até 2030, tendo como ano base 1990. Essa regulamentação foi aprovada por 24 votos a favor, duas abstenções (Polônia e Letônia), e dois votos contra (Malta e Lituânia). A Lituânia declarou que apesar de concordar com o regulamento de forma geral não concorda com trocar o início da obrigatoriedade da redução de 2021 para o meio de 2019. Segundo o país, isso o obrigaria a tomar medidas mais demandantes do que ele está disposto. Malta também emitiu uma declaração. O país agradeceu o esforço feito para reconhecer as limitações específicas de seu território, mas que as concessões feitas não são suficientes para a realidade de Malta.

A principal divergência entre o Conselho e a Comissão foi a criação do artigo 10a pelo Conselho. Esse artigo cria uma espécie de reserva de segurança, essa reserva garante a certos países uma quantidade adicional de gases de efeito estufa. Um dos critérios para poder ter acesso a reserva é ter o Produto Interno Bruto per capita de 2013 inferior à média da União. Dessa forma todos os países, com exceção de Portugal e Malta, que podem usar a reserva estão no leste europeu. O artigo 10^a foi mantido na regulamentação final. Esse artigo é uma clara flexibilização feita no âmbito do Conselho na tentativa de fazer com que os países do leste europeu apoiem uma redução

⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=SWD:2016:0248:FIN>

obrigatória. Como pode ser visto no resultado da votação, mesmo com a reserva três países do leste europeu se recusaram a votar em favor da medida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do processo de criação das legislações da União Energética é possível obter pistas sobre a dinâmica de poder entre a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia. A Comissão se demonstra como um ator capaz de influenciar as políticas públicas europeias. A instituição exerce essa capacidade através da formulação das legislações, da sua influência no Conselho, e a partir da criação de pacotes legislativos que incentivam o “logrolling”. A Comissão foi bem sucedida em promover algumas de suas propostas, como na questão da descarbonização. Dessa forma, a instituição demonstra ter autonomia frente ao Conselho Europeu.

Apesar disso, o Conselho da União Europeia é o agente com maior poder de determinar o fim das legislações. A maioria das alterações feitas pela instituição foram transpostas para as regulamentações e diretivas finais, ou geraram compromissos entre a proposta da Comissão e a do Conselho. Conclui-se pelas alterações do Conselho que existe uma resistência a metas ambientais mais ambiciosas, já que essas geram mais custos aos governos nacionais. Também foi possível perceber uma cultura de consenso no Conselho, onde as legislações têm um baixo número de votos contrários. Sendo que a maioria dos países que votou contra as legislações declarou apoio à maior parte do texto, encontrando impedimento apenas em alguns artigos. Observando os votos contrários e as abstenções é possível verificar que os países do leste europeu votaram contra ou se abstiveram de forma desproporcional. Dos 21 votos contrários e abstenções, apenas 5 não eram dos Estados Membros do leste europeu.

A maioria das propostas que ampliam a europeização partiram da Comissão, porém o Conselho propôs alterações que também promoviam uma maior integração. Alterações essas como a criação de bancos de dados europeus e o foco na ampliação da interconectividade. Avanços importantes foram feitos tanto na questão da transição energética quanto na solidariedade entre os Estados Membros em caso de crise. A maioria das discordâncias entre as duas instituições, apesar de relevantes, terminaram em consenso demonstrando a sinergia existente entre as partes.

Essa sinergia pode prosperar entre as instituições por conta do respeito mútuo, do entendimento que ambas têm autonomia, e da eterna determinação em encontrar um consenso. Apesar de tornar o processo decisório lento, a busca pelo consenso limita excessos e gera políticas públicas mais adequadas à complexa rede de interesses dentro da União Europeia. Evidente que conflitos entre a visão supranacional da Comissão e a visão voltada ao interesse dos Estados Membros do Conselho são recorrentes. O

conflito é algo natural dentro da política e pode existir em ambientes harmônicos. harmonia não significa apenas a falta de conflito, ela também pode ser caracterizada por algo/lugar em que há acordo.

Esse trabalho demonstra, em parte, como a relação entre a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia se desenrolou na criação da União Energética. Dessa forma, esse trabalho contribui para um melhor entendimento da dinâmica de poder entre as instituições e quais ferramentas estão disponíveis para influenciar legislações. Com a análise das legislações também pode-se definir as prioridades das instituições no âmbito da União Energética. O estudo sobre a União Europeia é um campo bastante explorado, mas que lacunas de entendimento ainda persistem por conta da complexidade do bloco. Mais pesquisas são necessárias para melhor definir não só a relação entre a Comissão e o Conselho, mas também entre ambos e o Parlamento Europeu. Também é necessário estudar por que alguns países justificam sua posição contrária à legislação europeia e outros não.

6 REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; CARVALHO, Victoria de Sousa. A PARCERIA ENERGÉTICA RUSSO-EUROPEIA: the russian-european energy partnership. **Revista de Estudos Internacionais**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 115-137, fev. 2019.
- ANDOURA, Sami; VINOIS, Jean-Arnold; DELORS, Jacques. **FROM THE EUROPEAN ENERGY COMMUNITY TO THE ENERGY UNION: a policy proposal for the short and the long term. A POLICY PROPOSAL FOR THE SHORT AND THE LONG TERM**. 2015. Disponível em: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/energyunion-andouravinois-jdi-jan15.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- BAILER, Stefanie; MATTILA, Mikko; SCHNEIDER, Gerald. Money Makes the EU Go Round: the objective foundations of conflict in the council of ministers. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [S.L.], v. 53, n. 3, p. 437-456, 7 ago. 2014. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12194>.
- BLOJ, Ramona; SCHWEITZER, Cindy. **Juncker or European added value The positive legacy of the European Commission (2014-2019)**. 2019. Disponível em: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-520-en.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.
- CAIRNEY, Paul. Standing on the Shoulders of Giants: how do we combine the insights of multiple theories in public policy studies?. **Policy Studies Journal**, [S.L.], v. 41, n. 1, p. 1-21, fev. 2013. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/psj.12000>.
- CHRYSSOCHOOU, Dimitris N.; TSINISIZELIS, Michael J.; STAVRIDIS, Stelios; IFANTIS, Kostas. **Theory and Reform in the European Union**. 2. ed. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- COPSEY, Nathaniel. **Rethinking the European Union**. Londres: Palgrave, 2015.
- CORNUT, Jérémie. Analytic Eclecticism in Practice: a method for combining international relations theories. **International Studies Perspectives**, [S.L.], v. 16, n. 1, p. 50-66, 9 maio 2014. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/insp.12072>.
- DECKARM, Renke. The countries they know best: how national principals influence European commissioners and their cabinets. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 24, n. 3, p.447-466, 13 abr. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2016.1153134>.
- EBERLEIN, Burkard. Inching Towards a Common Energy Policy: entrepreneurship, incrementalism, and windows of opportunity. In: RICHARDSON, Jeremy (ed.). **Constructing a Policy-Making State?: policy dynamics in the eu**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 147-169.
- EUROPEIA, Comissão. **União da Energia**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/energy-union/>. Acesso em: 25 fev. 2020.

GODZIMIRSKI, Jakub M. (ed.). **New Political Economy of Energy in Europe**: power to project, power to adapt. Londres: Palgrave Macmillan, 2019.

HAAS, Ernst B.. **The Uniting of Europe**: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957. Notre Dame: University Of Notre Dame, 1958. 552 p.

HÄGE, Frank M.. Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union. **British Journal Of Political Science**, [S.L.], v. 43, n. 3, p. 481-504, 25 set. 2012. Cambridge University Press (CUP).
<http://dx.doi.org/10.1017/s0007123412000439>.

HIX, Simon; HOYLAND, Bjorn (Ed.). The political system of the European Union. 3. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Is liberal intergovernmentalism regressive? A comment on Moravcsik (2018). **Journal Of European Public Policy**, [S.L.], v. 27, n. 4, p. 501-508, 20 fev. 2019. Informa UK Limited.
<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2019.1582684>.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.. Power and Interdependence. 4. ed. Glenview: Pearson, 2012.

KLEINE, Mareike; POLLACK, Mark. Liberal Intergovernmentalism and Its Critics. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 56, n. 7, p.1493-1509, 30 ago. 2018. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12803>.

KÖNIG, Thomas; JUNGE, Dirk. Why Don't Veto Players Use Their Power? **Reform Processes And Policy Change**, [S.L.], p. 165-186, 17 jul. 2010. Springer New York.
http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4419-5809-9_8.

KONIG, Thomas; TSEBELIS, George; DEBUS, Marc. **Reform Processes and Policy Change**: veto players and decision-making in modern democracies. Nova Iorque: Springer, 2010.

LANG, Kai-Olaf; WESTPHAL, Kirsten. **Nord Stream 2**: a political and economic contextualisation. A Political and Economic Contextualisation. 2013. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/nord-stream-2-a-political-and-economic-contextualisation/>. Acesso em: 21 out. 2020.

MAJONE, Giandomenico. Two Logics of Delegation. **European Union Politics**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.103-122, fev. 2001. SAGE Publications.
<http://dx.doi.org/10.1177/1465116501002001005>.

MALTBY, Tomas. European Union energy policy integration: a case of european commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism. **Energy Policy**, [S.L.], v. 55, p. 435-444, abr. 2013. Elsevier BV.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.12.031>.

MCGOWAN, Lee; WILKS, Stephen. The first supranational policy in the European Union: competition policy. **European Journal Of Political Research**, [S.L.], v. 28, n. 2, p. 141-169, set. 1995. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-6765.1995.tb00808.x>.

MEUNIER, Sophie; VACHUDOVA, Milada Anna. Liberal Intergovernmentalism, Illiberalism and the Potential Superpower of the European Union. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 56, n. 7, p.1631-1647, 19 set. 2018. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12793>.

MORAVCSIK, Andrew. The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

MORIN, Jean-frédéric; PAQUIN, Jonathan. What Is the Influence of the Bureaucracy? Foreign Policy Analysis, [s.l.], p.101-125, 2018. Springer International Publishing. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0_4.

NUGENT, Neill; RHINARD, Mark. Is the European Commission Really in Decline? **Jcms**, [s.l.], v. 54, n. 5, p.1199-1215, fev. 2016.

_____. The 'political' roles of the European Commission. Journal Of European Integration, [s.l.], v. 41, n. 2, p.203-220, 8 fev. 2019. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2019.1572135>.

OBERTHÜR, Sebastian; GROEN, Lisanne. The Effectiveness Dimension of the EU's Performance in International Institutions: toward a more comprehensive assessment framework. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [S.L.], v. 53, n. 6, p. 1319-1335, 25 jun. 2015. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12279>.

OLSEN, Jonathan; MCCORMICK, John. **The European Union Politics and Policies**. 6. ed. Nova Iorque: Routledge, 2017.

PAN, Wen; HOSLI, Madeleine O.; LANTMEETERS, Michaël. **Liberal Intergovernmentalism and the Establishment of the European Stability Mechanism**. 2019. Disponível em: <https://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2019-1.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

PEPERMANS, Guido. European energy market liberalization: experiences and challenges. **International Journal Of Economic Policy Studies**, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 3-26, 3 dez. 2018. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s42495-018-0009-0>.

PONCE, Pablo; OLIVEIRA, Cristiana; ÁLVAREZ, Viviana; RÍO-RAMA, María de La Cruz del. The Liberalization of the Internal Energy Market in the European Union: evidence of its influence on reducing environmental pollution. **Energies**, [S.L.], v. 13, n. 22, p. 1-17, 22 nov. 2020. MDPI AG. <http://dx.doi.org/10.3390/en13226116>.

PONS, Esteban González. **Debates**. 2017. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-03-01-INT-1-032-0000_EN.html. Acesso em: 20 jan. 2020.

RICHARDSON, Jeremy (ed.). **Constructing a Policy-Making State?:** policy dynamics in the eu. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ROEBEN, Volker. **TOWARDS A EUROPEAN ENERGY UNION:** european energy strategy in international law. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration.** Nova Iorque: St Martin'S Press, 2000.

SAVAGE, James D.; VERDUN, Amy. Strengthening the European Commission's budgetary and economic surveillance capacity since Greece and the euro area crisis: a study of five directorates-general. **Journal Of European Public Policy**, [S.L.], v. 23, n. 1, p. 101-118, 14 maio 2015. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1041417>.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 56, n. 7, p.1578-1594, 30 ago. 2018. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12789>.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [S.L.], v. 56, n. 7, p. 1578-1594, 30 ago. 2018. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12789>.

SCHMIDT, Susanne K.. Only an Agenda Setter? **European Union Politics**, [S.L.], v. 1, n. 1, p. 37-61, fev. 2000. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1465116500001001003>.

SCHMIDT, Vivien A.. Rethinking EU Governance: from 'old' to 'new' approaches to who steers integration*. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [S.L.], v. 56, n. 7, p. 1544-1561, 30 ago. 2018. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12783>.

SIL, Rudra; KATZENSTEIN, Peter J.. Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: reconfiguring problems and mechanisms across research traditions. **Perspectives On Politics**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 411-431, jun. 2010. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s1537592710001179>.

SKODVIN, Tora; GULLBERG, Anne Therese; AAKRE, Stine. Target-group influence and political feasibility: the case of climate policy design in europe. **Journal Of European Public Policy**, [S.L.], v. 17, n. 6, p. 854-873, set. 2010. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2010.486991>.

SØRENSEN, Georg. The Case for Combining Material Forces and Ideas in the Study of IR. **European Journal Of International Relations**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 5-32, mar. 2008. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1354066107087768>.

STIGLITZ, Joseph E.. The Euro: and its threat to the future of Europe. Londres: Penguin Random House, 2017. 459 p.

THOMSON, Robert; HOSLI, Madeleine. Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*. **Jcms: Journal of Common**

Market Studies, [S.L.], v. 44, n. 2, p. 391-417, jun. 2006. Wiley.
<http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00628.x>.

TRONDAL, Jarle. Bureaucratic Structure and Administrative Behaviour: lessons from international bureaucracies. **West European Politics**, [S.L.], v. 34, n. 4, p. 795-818, jul. 2011. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2011.572392>.

TSEBELIS, George. **Veto Players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VERHOFSTADT, Guy. Europe's last chance: why the Euroepan states must form a more perfect union. Nova Iorque: Basic Books, 2017. 294 p

WONKA, Arndt. Technocratic and independent? The appointment of European Commissioners and its policy implications. **Journal Of European Public Policy**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.169-189, mar. 2007. Informa UK Limited.
<http://dx.doi.org/10.1080/13501760601122241>.

_____. **Delegation and abdication: the appointment of european commissioners and its policy implications**. The appointment of European Commissioners and its Policy Implications. Mannheim: Manngeim, 2004. 23 p